Produced by the Policy Branch and
published by the Public Affairs Branch

ANNUAL AID REVIEW 1982

MEMORANDUM OF CANADA TO THE

DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE

OF THE ORGANISATION FOR ECONOMIC

CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. E 94-19/1982

ISBN 0-662-52903-0

TABLE OF CONTENTS

I.	INTRODUCTION	1
II.	OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA) VOLUME, COMPOSITION AND FINANCIAL TERMS	1
	(a) Resources for ODA:	1
	(i) Evolution of ODA Disbursements and Commitments	1
	(ii) Share of ODA in Federal Government Budget	3
	(iii) ODA Pipeline	3
	(iv) Current Prospects for ODA Disbursements	3
	(b) Composition of ODA by Major Programs	5
	(c) ODA Terms and Conditions	5
	(d) Follow-up to 1981 UN Conference on Least Developed Countries (LLDCs)	6
III.	PUBLIC OPINION AND INFORMATION	6
	(a) Public Opinion and Development Co-operation	6
	(b) Measures to Enhance Public Awareness	7
	(i) Parliamentary Committees	7
	(ii) Public Information Programs	7
	(iii) Public Participation Program	8
IV.	IMPLICATIONS OF DEVELOPING COUNTRY ECONOMIC SITUATION FOR AID ORIENTATION AND ALLOCATION	8
	(a) General Budgetary Flexibility	8
	(b) Non-Project Aid and Special ODA Resource Transfers	9
	(c) Debt Relief	9
V.	AID AND THE DOMESTIC ECONOMY	11
	(a) Tying Policy and Procurement Regulations	11
	(b) Associated Financing	12
	(c) Domestic Impact of the Aid Program	12
VI.	MULTILATERAL CONTRIBUTIONS	13
	(a) Multilateral Financial Institutions	13
	(b) UN Agencies and Programs	15
	(c) International Humanitarian Assistance	16

VII.	CO-FINANCING	16
	(a) Co-financing with Multilateral Development Agencies	16
	(b) New Institutional Arrangements - Co-financing with Arab Aid Agencies	18
VIII.	DISTRIBUTION OF BILATERAL AID	18
	(a) Policy Considerations	18
	(b) Bilateral Disbursements and Commitments	21
IX.	SECTORAL ORIENTATION IN DISTRIBUTION OF AID	21
	(a) Sectors of Emphasis:	21
	(i) Agriculture and Rural Development	21
	(ii) Energy	25
	(iii) Human Resources and Technical Co-operation	28
	(b) Other Areas of Assistance:	32
	(i) Aid for Afforestation	32
	(ii) Environmental Protection	32
	(iii) Population Assistance	33
	(iv) Assistance in Public Administration	34
	(v) Aid for Research in Developing Countries	35
X.	WOMEN IN DEVELOPMENT	36
XI.	AID EFFECTIVENESS, AID MANAGEMENT AND ADMINISTRATION	37
	(a) Aid Procedures and Practices	37
	(b) Policy Dialogue and Agreed Policy Undertakings	38
	(c) Maintenance Assistance	39
	(d) Local and Recurrent Cost Financing	40
	(e) Evaluation of Aid Effectiveness	40
	(f) Aid Administration: "Country Focus" Update	41
XII.	CO-OPERATION WITH THE PRIVATE SECTOR	42
	(a) Industrial Co-operation	42
	(b) Co-operation with Voluntary Agencies	42
	(c) Institutional Co-operation	43
XIII.	TRADE WITH DEVELOPING COUNTRIES	43
	(a) Recent Trends in Exports and Imports	43
	(b) Measures to Facilitate Market Access	43

TABLES

II-1	Official Development Assistance, 1981 and 1982	2
II-2	Share of ODA in Federal Government Budget, 1980-81 to 1982-83	4
III-1	Non-Project Aid and Special ODA Resource Transfers (Contributions Not Allocable by Sector), 1981 and 1982	10
VI-1	Multilateral Assistance Disbursements, by Recipient, 1981 and 1982	14
VI-2	Distribution of Multilateral Assistance to the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), 1981 and 1982	17
VIII-1	Distribution of Bilateral Assistance, by Programming Status of Recipient, 1981 and 1982	20
VIII-2	Distribution of Bilateral Assistance, by Income Group, 1981 and 1982	22
VIII-3	Distribution of Bilateral Assistance, by Geographic Region, 1981 and 1982	23
VIII-4	Distribution of Bilateral Assistance to Least Developed Countries (LLDCs), 1981 and 1982	23
IX-1	Food Aid Disbursements, 1981 and 1982	24
IX-2	Bilateral Disbursements in the Energy Sector, by Sub-Sector, 1981-82 and 1982-83	27
IX-3	Bilateral Disbursements in the Energy Sector, by Region, 1981-82 and 1982-83	27
IX-4	Distribution of Co-operants, by Sector, 1980-82	28
IX-5	Distribution of CIDA Trainees Receiving In-Country and Third-Country Training, by Geographic Region, 1980-81 to 1982-83	30
IX-6	Distribution of Trainees in Canada, by Geographic Region of Origin - 1982	31
XII-1	Canadian Exports to Developing Countries, by Income Group, 1981 and 1982	44
XII-2	Canadian Imports from Developing Countries, by Income Group, 1981 and 1982	45

I. INTRODUCTION

1. The 1980s are difficult times for virtually all countries - aid donors and recipients alike. The complex forces at work in the world economy are particularly costly to Third World countries. Although development assistance can, to some degree, offset such forces, its growth has been rather sluggish in recent years.

2. The Canadian response to this environment of general economic malaise reflected an attempt at a balance between efforts to deal with high rates of domestic inflation and unemployment on the one hand and, on the other, the Government's commitment to international development co-operation. Through its June 1982 budget and subsequent initiatives, the Government has sought, along with fiscal restraint, to reallocate public expenditures so as to devote more resources to domestic employment creation measures. While this has had some impact on all major programs, the Government's commitment to development assistance generally, and the objective of an Official Development Assistance/ Gross National Product (ODA/GNP) ratio of 0.5 per cent by 1985-86 in particular, remain unchanged.

3. This suggests that the importance Canada attaches to such traditional dimensions as volume and quality of development assistance has far from diminished; rather, they were strengthened with a growing focus on the effectiveness of the aid program. Correspondingly, Canada continues to support the need for better co-ordination of aid efforts at the international level, exploration of the ODA program for its potential to promote new economic co-operation arrangements and a more active "policy dialogue" which would demonstrate the positive benefits that can accrue from it. The on-going activities and new initiatives during 1982 outlined in this Memorandum reflect this broad thrust of Canada's development co-operation policy.

II. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA) VOLUME, COMPOSITION AND FINANCIAL TERMS

(a) Resources for ODA

(i) Evolution of ODA Disbursements and Commitments

4. Net disbursements of official development assistance amounted to $1,476 million in 1982, compared with $1,425 million in the previous year. However, with recent revisions in GNP estimates, there has been a small decline in the ODA/GNP ratio between the two years - from 0.42 per cent (revised from the 0.43 per cent reported in our Memorandum for 1981) to 0.41 per cent (Table II-1). On the other hand, it should be noted that the 1982 disbursements data excluded a portion of "nominal" ODA for that year. The lower ODA/GNP ratio was the combined result of this and an upward revision of GNP data (see paragraphs 7 and 17).

TABLE II-1

Official Development Assistance, 1981 and 1982

($ Million)[1/]

Program	Disbursements (net) 1981	Disbursements (net) 1982	Commitments 1981	Commitments 1982
OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE	1,424.5	1,476.3	1,784.6	1,744.3
BILATERAL	894.5	1,019.8	1,211.8	995.5
Grants	588.6	747.1	741.5	797.6
Project & Program Aid	225.3	288.5	524.3	502.1
Technical Assistance	146.1	170.8	n.a.	n.a.
Food Aid	84.4	124.9	84.4	124.9
International Non-Governmental Organizations (INGOs)	13.0	14.8	13.0	14.8
Emergency Relief (other than food)	15.5	25.8	15.5	25.8
International Development Research Centre (IDRC)	45.6	52.1	45.6	59.8
Administrative Costs	58.7	70.2	58.7	70.2
Loans	305.9	272.7	470.3	197.9
of which: Food Aid	7.5	6.6	7.5	6.6
MULTILATERAL	530.0	456.5	572.8	748.8
Grants	220.8	272.7	229.4	290.4
of which: Food Aid	103.2	133.2	103.2	133.2
Loans	(-) 0.02	(-) 0.02	-	-
Capital Subscriptions and Contributions (Advances)	309.2	183.8	343.4	458.4
ODA/GNP Ratio[2/]	0.42	0.41		

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Table 1.

1/ All data in this Memorandum are expressed in Canadian dollars unless otherwise indicated. Where shown in U.S. dollars, the following exchange rates suggested by the DAC Secretariat are used: for 1981, U.S. $1 = C $1.1989; for 1982, U.S. $1 = C $1.2337.

2/ Revised GNP estimates for 1981 and 1982 were $339.1 billion and $356.6 billion respectively.

n.a. Not available.

(ii) Share of ODA in Federal Government Budget

5. Development assistance has represented a relatively stable share in total Federal Government expenditures in recent years. In fiscal year 1982-83, the aid program accounted for 2.12 per cent ($1,724 million) in a total federal budget of $81.15 billion.

6. In our Memorandum for 1981, we referred to the Federal Government's "Policy and Expenditure Management System" (PEMS) which, among other objectives, helps establish specific expenditure limits, or "resource envelopes", for major policy sectors, and allocates envelope resources among the constituent departments and agencies. Relative magnitudes of the major expenditure envelopes within the Federal Government budget for the three most recent fiscal years, and of "development assistance" within its particular envelope for the same period, are shown in Table II-2.

(iii) ODA Pipeline

7. Disbursements under the bilateral program amounted to $1,019.8 million in 1982 (69.1 per cent of total ODA), compared with $894.5 million (62.8 per cent of total ODA) in 1981. Correspondingly, there has been a decline in multilateral disbursements - from $530.0 million to $456.5 million. This was not a reflection of any shift in emphasis in Canadian Government policy as regards multilateral institutions. Rather, as the legislation authorizing contributions to international financial institutions (IFIs) did not receive Parliamentary approval in calendar year 1982, the amounts involved could not be reported as part of multilateral disbursements for that year. Our Memorandum for 1983 will reflect the result of these adjustments.

8. Total aid commitments in 1982 registered a modest increase over the previous year, to $1,744.3 million. This was the combined result of a decline in bilateral commitments and a corresponding increase in commitments under the multilateral program.[1/]

(iv) Current Prospects for ODA Disbursements

9. Assistance to developing countries is estimated to be of the order of $1,812 million in fiscal year 1983-84 (compared with actual disbursements of $1,724 million in 1982-83). Further real growth in the aid program is expected in future years as Canada moves toward its commitment to devote 0.5 per cent of its GNP to ODA by 1985. In

---

1/ Data on bilateral commitments relate only to new commitments made during the year and which were still active at year-end, regardless of whether all these funds were disbursed in the same year or were spread over several subsequent years. In contrast, multilateral commitments show amounts not yet reported as committed but to be disbursed before the end of the period covering the reporting year and the following year, regardless of when the original pledge was made.

TABLE II-2

Share of ODA in Federal Government Budget, 1980-81 to 1982-83

Expenditure "Envelope"	1980-81		1981-82		1982-83	
	$ Million	%	$ Million	%	$ Million	%
Social Affairs	24,633	42.04	27,579	40.02	32,514	40.07
Public Debt	10,687	18.24	15,168	22.01	17,265	21.27
Economic Development	5,183	8.85	6,899	10.01	8,980	11.07
Defence	5,058	8.63	6,031	8.75	6,944	8.56
Energy	3,624	6.19	1,608	2.33	3,676	4.53
External Affairs	1,421	2.43	1,702	2.47	2,189	2.70
of which:						
Assistance to Developing Countries	1,231	2.10	1,465	2.13	1,724	2.12
Other "Envelopes"	7,983	13.62	9,926	14.41	9,582	11.80
Total Federal Government Budgetary Outlays	58,589	100.00	68,913	100.00	81,150	100.00

Source: Canada. Estimates, 1983-84, Part I: "The Government Expenditure Plan".

addition, efforts toward reaching a target of 0.7 per cent of GNP by the end of the decade (to which reference was made in our Memorandum for last year), continue to constitute the general direction of Government policy in the matter.

(b) Composition of ODA by Major Programs

10. We referred in our Memorandum for 1981 to the disproportionate growth in certain components of the aid program in the mid-1970s. As a result, the impact of the budgetary restrictions of the late 1970s was uneven in view of the different parameters which govern the various program channels. The objective of the initiatives we noted last year was in part to ensure a more appropriate balance among the various components of the aid program. More importantly, it reflects the growing appreciation in Canada of certain forms of aid not only in enhancing developmental and national interests, but also in ensuring continued public support for the aid program. The broad thrust of Government policy derives from this.

11. The relative shares of the major programs in total ODA for the past two years are shown in Table II-1.

(c) ODA Terms and Conditions

12. The focus of Canada's development assistance continues to be on the poorest countries of the Third World (see Section VIII). The assistance is provided in the form of either grants or loans on highly concessional ("soft") terms (i.e., 0-10-50 - no interest, 10-year grace period, and 50 years to maturity). The aid program also provides for loans on other terms, depending on the recipient concerned and the purpose of the assistance.

13. Canada made 19 loan agreements with developing countries in 1982. These represented total commitments of $197.9 million.

14. Of these, 17 loans were extended on 0-10-50 terms. Two loans (one to Barbados and the other to Jamaica) were made on "more rigorous" (3-7-30) terms.

15. Loans represented 11.3 per cent of total ODA commitments in 1982 as compared to 26.4 per cent in 1981. The "grant element"[1/] of these

---

1/ "Grant element" is a measure of a loan's degree of concessionality. It is the difference between the face value of the loan and the discounted present value (using generally a market rate of 10 per cent) of service payments over the loan's life-time, expressed as a per cent of the face value. For example, the grant element of a 10 per cent loan is zero; it is 100 per cent in the case of a contribution; and it falls in between these limits for concessional loans. Thus, Canada's 0-10-50 loans have a grant element of 90.3 per cent. The "harder" 3-7-30 and 5-5-20 loans carry grant elements of 55.2 per cent and 33.1 per cent respectively. Transfers which have a grant element of less than 25 per cent are not considered "official development assistance".

loans was 89.2 per cent in 1982 and 89.3 per cent in the previous year. Correspondingly, ODA commitments with 100 per cent grant element constituted 88.7 per cent of the total in 1982 and 73.6 per cent in 1981. The overall grant element of Canada's ODA registered an increase between the two years - from 97.4 per cent in 1981 to 98.8 per cent in 1982.

(d) Follow-up to 1981 UN Conference on Least Developed Countries (LLDCs)

16. As noted in our Memorandum for 1981, Canada undertook, at the above Conference and subsequently at the 37th UN General Assembly, to provide 0.15 per cent of its GNP as ODA to LLDCs in the coming years. Canada continues to be committed to this target.

17. In 1982, the first full year after the UN Conference, Canadian aid to LLDCs would have been 0.14 per cent of GNP (up from 0.11 per cent in 1981) if the legislation enabling our payments to International Financial Institutions (IFIs) had been passed during the calendar year. With the legislation now in place, progress toward the 0.15 per cent target is expected to be more consistent in the coming years.

III. PUBLIC OPINION AND INFORMATION

(a) Public Opinion and Development Co-operation

18. Canada's approach to development assistance reflects a blend of humanitarian, economic and political motivations. This was only reinforced by the recent world recession which has hurt the low-income countries most, by further widening the gap between the rich and poor countries, and by perpetuating conditions of absolute poverty. On the other hand, it is perhaps only inevitable that in circumstances of global recession, serious domestic economic hardship and restraint in government expenditures, a number of complex questions of direct relevance to the aid program surface, for example: are development efforts producing beneficial results? how does the aid program help to realize domestic priorities? which countries should receive Canadian aid, taking into account our national and international concerns?

19. There are no easy, simple answers to these questions. Nevertheless, such questions must continue to be raised so as to ensure that our aid program is responsive to our domestic as well as international objectives. Public support for the program is an essential ingredient in the search for practical and credible answers to these questions.

20. The initiatives to which we referred in our 1981 Memorandum have helped significantly toward overcoming some of the general misconceptions about the aid program - for example, the size, growth and objectives of the resource transfers and the mutual benefits that flow from them. Such efforts have also contributed toward a more informed public debate on the issue of international development co-operation.

21. We also noted earlier that the 1981 public opinion survey, which followed a more limited effort in the previous year, revealed a higher degree of general awareness of the aid program and of the role of CIDA itself. A second series of surveys was initiated in 1982. An analysis of the broad trends emerging from these experiments will be included in our 1983 Memorandum.

(b) Measures to Enhance Public Awareness

(i) Parliamentary Committees

22. Canadian Parliamentarians continued to contribute significantly to the formation of public opinion in support of the development assistance program. The activities of the Sub-Committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean represented one of the means of achieving this. The Sub-Committee travelled extensively in the region, held several meetings, and heard testimony from a large number of witnesses from every walk of life. Its final report, tabled in November 1982, contained a number of aid-related recommendations. Notable among these were the focus in the report on support for regional and international institutions and non-governmental organizations, which are very effective in addressing problems of persistent poverty in most countries of the region, and the direct link the report proposed between development assistance and a country's human rights performance.

23. Members of Parliament also regularly participate in Ministerial visits to developing countries, and serve on Canadian delegations to sessions of the United Nations General Assembly and other international bodies which deal with aid matters.

24. In addition, the regular meetings of the Standing Committee on External Affairs and National Defence provide a continuing forum for public exchanges on the effectiveness of the aid program and a variety of related development assistance policy issues.

(ii) Public Information Programs

25. In 1982, the Agency's Public Affairs Branch underwent a major review of its general orientation and activities. This was prompted by the belief that the earlier public information efforts, which were highly centralized and focussed on media and interest groups at a national level, needed to be complemented with a regional focus as a means of establishing closer links between Canada's foreign aid program and the many individuals and private firms across the country whose co-operation is indispensable for the effective administration of the aid program.

26. Reflecting this new focus, in the planning and implementation of information programs, development assistance will henceforth be presented in terms of the "neighbour" who is a co-operant/technical adviser in, for example, Bangladesh, or a local factory which

manufactures equipment for use in Tanzania. Such a "personal" base should serve as a stronger foundation on which the broader notions of mutuality of interest and global interdependence can be built.

(iii) Public Participation Program

27. As we noted last year, the objective of this program is to assist non-governmental organizations, institutions and community groups throughout Canada in their efforts at reaching and enlisting the participation of Canadians in the complex issues of international development with a view to:

- promoting better awareness among the Canadian people of development issues;
- encouraging greater public interest and involvement in international development; and
- stimulating increased flows of development assistance from the private sector.

28. Although the size of resources involved continues to be modest, results to date indicate that the program has been able to reach large numbers of Canadians, from every walk of life and every region of Canada. The program has grown from some 35 projects in 1971-72, its first year, to nearly 600 in 1982-83, with annual contributions from CIDA rising from $0.6 million to $5.3 million over the period.

IV. IMPLICATIONS OF DEVELOPING COUNTRY ECONOMIC SITUATION FOR AID ORIENTATION AND ALLOCATION

(a) General Budgetary Flexibility

29. Our 1981 Memorandum outlined at some length the Government's new "Public Expenditure Management System" (PEMS) which represents an integrated approach to public expenditure planning, with a built-in capacity to respond to evolving priorities through the required resource reallocation. The Strategic Overview, Multi-Year Fiscal Plan, Multi-Year Operational Plan and the Main Estimates constitute the principal elements of PEMS, and they are prepared/up-dated each year.

30. Starting in 1984, CIDA will introduce a new dimension in the "Main Estimates" (the Government's spending proposals for the upcoming fiscal year) - the "Agency Expenditure Plan" (AEP). The purpose of this will be two-fold:

- to increase the visibility, to Parliament and the general public, of the objective of the various components of the aid program - through a more detailed format than in the past for requests to Parliament for funds;

- to increase accountability of the Agency.

31. With a view to increasing the flexibility of the aid program, the Canadian Government is considering changes to the process of budgetary control by reducing the number of "allotments" (i.e., expenditure categories) into which the CIDA budget is divided. This consolidation will increase the extent to which the Agency can transfer funds from one "program component" to another (e.g., from "industrial co-operation" to "institutional co-operation"), while staying within the same allotment. The result of this will be an improvement in CIDA's ability to respond quickly to changing circumstances.

(b) Non-Project Aid and Special ODA Resource Transfers

32. Non-project aid consists of a wide range of instruments. They are used selectively, in response to the particular needs of the situation, and in a manner so as to effectively complement other resource transfer mechanisms. The more important among such instruments are: lines of credit, food aid, and emergency and distress relief. Table III-1 summarizes the activities in 1981 and 1982.

33. Special ODA resource transfers consist of such measures as debt re-scheduling and emergency balance of payments stabilization loans. They are not part of the regular development assistance program.

34. In the case of countries with severe balance of payments problems, before providing emergency assistance the usual practice is to require that the country concerned have in place an agreement with the International Monetary Fund (IMF) regarding an appropriate economic stabilization and adjustment program.

(c) Debt Relief

35. While the international liquidity crisis is indeed seriously affecting developing countries (both countries which have acquired significant debt and others which remain too poor to obtain credit), ODA is not, on the whole, seen as the best instrument to deal with such short-term problems. Co-operation among debtor and creditor countries, international financial institutions and commercial lenders, together with policies aimed at strengthening world economic recovery and the adoption of suitable adjustment programs, appear to be the most important elements in effectively addressing these problems.

TABLE III-1

Non-Project Aid and Special ODA Resource Transfers (Contributions Not Allocable by Sector), 1981 and 1982

($ Million)

Category	Commitments			
	1981		1982	
	Grants	Loans	Grants	Loans
1. To finance current imports:	116.8	108.3	138.0	-
(a) Food aid	84.4	7.5	124.9	-
(i) General import program	83.4	7.5	124.9	-
(ii) Emergency food aid	1.0	-	-	-
(b) Goods and services specified by donor	32.4	100.8	13.1	-
2. Emergency and distress relief other than food aid	15.5	-	25.8	-
3. Contributions not directly linked to imports:	18.0	-	3.7	-
(a) General purpose contributions	18.0	-	3.7	-
(b) Contributions in support of current administrative budgets	-	-	-	-
4. Debt re-organization	-	3.7	-	47.0
5. Balance of payments stabilization loans	-	17.2	-	-
6. Other	97.3	-	-	-
TOTAL	247.6	129.2	167.5	47.0

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Table 5.

36. The focus of development assistance, as a high quality and scarce resource, is thus on the medium and long-term development investment priorities. Furthermore, regardless of the strength and speed of economic recovery, effective management of the cyclical forces will not resolve the structural problems of developing countries - problems which are particularly important for the poorest countries. In other words, international economic recovery will indeed have positive effects on the international financial system; but for the poorest countries, development assistance will continue to be critical for stimulating their generally modest level and pace of capital formation.

37. While no new measures to deal specifically with debt relief are contemplated within the framework of our development co-operation with Third World countries, Canada is continuing its policy of concentrating the bulk of its highly concessional development assistance on low-income countries and of providing development assistance to LLDCs on an all-grant basis.

V. AID AND THE DOMESTIC ECONOMY

(a) Tying Policy and Procurement Regulations

38. Canadian policy on tying of ODA to domestic procurement was liberalized in 1970, and has remained essentially unchanged since that time. It provides for the untying of all multilateral assistance (with the exception of food aid), transportation costs, and 20 per cent of bilateral assistance. For the bilateral program, untying authority refers to the program as a whole, not to individual projects. This means that for specific projects, untying up to 100 per cent of their costs is possible as circumstances warrant.

39. Present Canadian policy on tying represents a compromise between two sets of opposing factors. On the one hand, it has been argued that tied aid can potentially lead to some unfavourable cost structures for the recipient country, and possibly some distortion in the country's priorities due to the restriction to purchase Canadian goods and services. On the other hand, a substantial degree of tying appears to be a prerequisite for effective public support for the Canadian aid program, given, in particular, the significant proportion of (untied) ODA provided through multilateral channels.

40. Reflecting the need for a realistic balance between these two considerations, in planning programs and projects, appropriate attention is given to minimizing the developmental costs of tying by selecting projects or project components where Canadian suppliers are internationally competitive, and by ensuring that suitable competitive bidding practices are followed.

41. Under the regulations governing the procurement of goods and services financed by the aid program, either the Canadian Government (or its agent) may manage the procurement, or the government of the recipient country (or its agent) may be permitted to do it, under the general supervision of the Canadian Government. Procurement financed by loans is, with few exceptions, delegated to the recipient country; procurement financed by grants is generally handled by the Canadian Government.

42. In the case of Canadian Government procurement, tenders for goods contracts must, with few exceptions, be invited either by advertising in one or more newspapers or from a list of suppliers of the required goods. There is also the requirement that these goods contain a minimum of 66 2/3 per cent Canadian content. A different set of criteria govern the procurement of professional services. As for recipient procurement, tenders must generally be called from a representative list of manufacturers in accordance with recognized commercial practices.

(b) Associated Financing

43. Canada has concurred with the guidelines proposed by the Development Assistance Committee for the use of ODA in association with export credits and other market funds.[1/]

44. From time to time, CIDA enters into parallel financing of projects with the Export Development Corporation where: (a) the CIDA component constitutes a valid development investment; and (b) the project carries a high order of priority in the recipient country's development program.

(c) Domestic Impact of the Aid Program

45. Over the past two years, considerable attention has been focussed in Parliament, the press, the business community and in the labour movement on the domestic impact of the aid program. It is increasingly being recognized that while the economic and social development of the developing countries, together with an equitable distribution of the benefits of progress, remain the central focus of the Canadian aid program, adequate attention must also be given to the impact of aid expenditures on Canadian employment and output.

1/ "DAC Guiding Principles for the Use of Aid in Association with Export Credits and Other Market Funds". (To be finalized in 1983).

46. Although the impact on Canadian employment is generally a factor considered during project design and approval, there are no specific measures in the aid program designed to strengthen domestic employment generation. This is not to say, of course, that domestic economic impact is viewed as unimportant but, instead, that primacy is given to the "aid" objective in the selection and design of projects. In other words, the main goal of the aid program remains "development", and its contents are determined primarily on the basis of the needs of the developing countries.

VI. MULTILATERAL CONTRIBUTIONS

47. Canada has traditionally contributed a significant proportion of its ODA through multilateral channels, both in absolute terms and in comparison with other donors. The Government's general approach in this regard reflects, in part, the need for proper balance between the various components of the ODA program and, in part, the increased emphasis in recent years on bilateral assistance, both through government-to-government and non-governmental channels, in view of the perceived effectiveness of such forms of aid not only in serving developmental and national interests, but also in ensuring public support for the aid program.

48. Disbursements of multilateral assistance for 1981 and 1982, by recipient category, are shown in Table VI-1. They represented 37.2 per cent and 30.9 per cent respectively of total ODA in the two years.[1/]

(a) Multilateral Financial Institutions

49. Canada is a major supporter of the International Financial Institutions (IFIs), and this is expressed by their share in Canada's total ODA which is projected to be in the range of 18-20 per cent over the next few years.

1/ See Section II (iii) above.

Table VI - 1

Multilateral Assistance Disbursements, by Recipient, 1981 and 1982

($ Million)

Category/Recipient Organization	1981	1982
Capital Subscriptions (Investments):	21.1	37.9
Caribbean Development Bank (CDB)	0.8	1.1
International Finance Corporation (IFC)	4.2	4.3
Asian Development Bank (AsDB)	9.1	0.9
Inter-American Development Bank (IDB)	7.0	2.1
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	-	29.0
African Development Bank (AfDB)	-	0.5
Loans and Contributions (Advances):	288.1	146.0
African Development Fund (AfDF)	30.0	-
Asian Development Bank (AsDB)	56.7	-
Caribbean Development Bank (CDB)	5.9	3.0
Inter-American Development Bank (IDB)	19.4	-
International Development Association (IDA)	176.1	143.0
Grants:	220.8	272.6
World Food Program (WFP)	98.7	128.9
United Nations Development Program (UNDP)	45.0	51.0
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	4.0	4.6
United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees (UNRWA)	7.3	7.8
United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF)	10.0	12.0
United Nations Fund for Population Activities (UNFPA)	7.7	9.5
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	-	14.0
Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)	9.1	10.2
Other United Nations Agencies	12.3	19.5
Other Multilateral Organizations	26.4	15.1
Regional Development Banks	0.3	-
TOTAL	530.0	456.5

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Table 2A.

50. Our general position with respect to the IFIs reflects, among others, their demonstrated developmental impact, Canada's overall support for multilateral institutions, the evolving mix of our program delivery channels, and a variety of historical and political factors. For example, our significant position in the Caribbean Development Bank (CDB) is consistent with our historical ties with the region and the importance which Canada attaches to a blending of multilateral and bilateral approaches and mechanisms to the development problems faced by the Commonwealth Caribbean.

(b) UN Agencies and Programs

51. Through CIDA, Canada funds some 35 programs within the UN network of institutions, the Commonwealth, "la francophonie", and the system of international agricultural research centres. Through the provision of core financing to certain organizations, Canada seeks to maintain a strong network of multilateral technical co-operation institutions. This is done in the belief that such institutions can bring to bear resources which individual donors cannot in the resolution of major development problems, and that they complement the more capital-oriented activities associated with bilateral programs and IFIs.

52. Decisions related to the funding of multilateral institutions or programs are based on certain guiding principles. These include:

- support for the central development funds;
- capacity of the institution to deliver development programs efficiently and effectively;
- priority to the poorest countries and the poorest segments of those countries;
- promotion of efforts toward self-reliance and satisfaction of basic human needs; and
- focus on major problems in the key sectors of agriculture, energy and human resources.

53. In line with these considerations, the major institutions for which Canada provides financial support are: (i) the United Nations Development Program (UNDP), which is by far the major recipient primarily because it is at the centre of efforts to co-ordinate technical co-operation within the UN development system, and because some 80 per cent of its resources are aimed at the poorest countries;[1/] (ii) the Commonwealth Fund for Technical Co-operation (CFTC), also a major recipient in view of its role as a central funding mechanism within the Commonwealth, and the "Programme special de développement" (PSD) as it plays a similar role in "la francophonie"; and (iii) the

---

1/ In 1982, Canada also played an active role in the deliberations of the UNDP's Governing Council and its Intersessional Committee of the Whole on the issues of the Program's financing mechanisms and governing process.

International Fund for Agricultural Development (IFAD), the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR - Table VI-2), the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) and the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) - all major recipients, largely because they deal with such priority world problems as food, population and the well-being of mothers and children.

(c) International Humanitarian Assistance

54. Under this program, Canada continues to provide support for humanitarian relief through international institutions and Canadian and international non-governmental organizations involved in such work. It is done, in part, through core-funding for such international humanitarian organizations as the International Committee of the Red Cross (ICRC), the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees (UNRWA) and, in part, through the emergency and refugee relief capabilities in specific countries of such international organizations as the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and of Canadian and international non-governmental organizations.

55. Work was also initiated during the course of 1982 toward a new policy on international humanitarian assistance. When completed (in 1983), the policy will set out the guiding principles for action in cases of natural or man-made disasters. The focus of the policy will be on the effectiveness, complementarity and coordination of the different mechanisms at the disposal of the Canadian Government in matters of humanitarian aid.

VII. CO-FINANCING

(a) Co-financing with Multilateral Development Agencies

56. Canada has undertaken extensive co-financing with multilateral agencies through both joint and parallel financing. Generally, to maintain procedural consistency and in order to observe statutory restrictions on procurement, Canada prefers to undertake "parallel" financing where a discreet service, project or portion of a project can be identified for financing. However, where an activity is felt to be of sufficient importance to the development program of an aid recipient country and where a multilateral agency has a particular capability of delivering the project, Canada is prepared to engage in "joint" financing.

57. Canada has lent its active support to efforts by the World Bank and the regional development banks to promote and expand their co-financing operations with official and commercial sources toward mobilizing additional financial resources for high quality developmental undertakings. While providing for a measure of coordination among donors' activities, such co-financing initiatives also permit individual donors to participate in projects which might be too large for any one donor in terms of the size of investment involved and/or of their complexity.

Table VI - 2

Distribution of Multilateral Assistance to the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), 1981 and 1982

($ Million)

Program	Disbursements		Commitments	
	1981	1982	1981	1982
International Maize and Wheat Improvement Centre (CIMMYT)	1.43	1.51	1.50	1.53
International Rice Research Institute (IRRI)	1.43	1.51	1.50	1.53
International Institute for Tropical Agriculture (IITA)	1.43	1.47	1.47	1.53
International Centre for Tropical Agriculture (CIAT)	1.27	1.44	1.45	1.53
International Crop Research Institute for Semi-Arid Tropics (ICRISAT)	1.17	1.44	1.45	1.51
International Potato Centre (CIP)	0.76	0.85	0.85	0.95
International Laboratory for Research into Animal Diseases (ILRAD)	0.60	0.65	0.65	0.75
International Centre for Agricultural Research in Dry Areas (ICARDA)	0.40	0.60	0.60	0.68
Others	0.57	0.73	0.73	0.81
TOTAL	9.06	10.20	10.20	10.82

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Tables 2A and 3A.

(b) New Institutional Arrangements - Co-financing with Arab Aid Agencies

58. Canada is currently co-financing (or considering for co-financing) some 45 projects with Arab donors. These projects are in 35 countries in Africa, Asia and the Americas. They represent a total cost of over $8.0 billion, and account for approximately $1.0 billion in Canadian bilateral ODA. Many of these projects involve "parallel" financing of components of large projects developed by the World Bank. The projects are mainly in the hydroelectric energy and transportation sectors.

59. Canada has held a number of meetings over the past two years with Arab donors. During 1982, visits were also arranged to the Saudi Development Fund, Islamic Development Bank, Kuwait Fund, Arab Fund, Abu Dhabi Fund, OPEC Fund, and to the Arab Bank for Economic Development in Africa (BADEA). CIDA also established a new staff position - "Senior Adviser and Co-ordinator/Arab Liaison" - with the responsibility for continuing promotion of projects for co-financing with Arab donors.

60. During the IMF/World Bank meeting held in September 1982 in Toronto, the President of CIDA, together with other members of the Agency's senior management, met with the heads of Arab aid agencies. During this meeting, the Arab agencies were briefed on CIDA's policies and objectives, and discussions were held on programs and projects of mutual interest. This gathering represented the first meeting of its kind where the senior management of CIDA met with the key Arab financial institutions which constitute the "Arab Co-ordination Group".

61. Work was also launched during 1982 toward preparing a booklet entitled "CIDA and the Arab World: A Profile in Development Co-operation".[1/] Its main objective is to help enhance the awareness in Canada and in the Third World of the nature, scope and activities of Arab aid agencies and institutions.

VIII. DISTRIBUTION OF BILATERAL AID

(a) Policy Considerations

62. The ODA eligibility framework adopted by the Canadian Government (to which we referred in last year's Memorandum) continued to serve as the basis for aid disbursement in 1982. The main elements of the policy are:

- the concentration of ODA on the most needy countries;
- the need for more co-ordinated, multidimensional approaches to bilateral relations with developing countries;
- the need to recognize the emerging distinctions between fast-growing middle and high-income developing countries, less-industrialized countries, and the poorest and least developed countries; and to develop appropriate approaches to, and forms of co-operation with, each group.

1/ Published in 1983.

63. The eligibility framework thus reflects support for the objectives of self-sustainable economic and social development of developing countries, long-term commercial and political relationships, and the differentiation of co-operation strategies within the Third World, with special emphasis on the poorest groups.

64. The policy groups potential recipients of Canadian bilateral assistance into three categories. The categories are distinguished by the nature and intensity of Canadian interests in the countries - developmental, commercial or political - and by an operational approach defined by programming mechanisms:

Category I - "Core Countries"

These are major recipients of Canadian ODA with which Canada envisages a continuing and extensive relationship. Multi-year planning and programming is undertaken in these countries, and all forms of ODA instruments and delivery channels are used in the process.

Category II - "Selective Instruments Countries"

Assistance to these countries is intended to be characterized by flexibility, responsiveness and administrative ease. Multi-year programming is not undertaken in such countries. The category is composed essentially of middle-income countries where possibilities for long-term commercial and political links seem most promising. ODA instruments available for use in such countries include lines of credit, co-financing, and technical, industrial and institutional co-operation.

Category III - "Other Eligible Countries"

These are countries where Canadian development co-operation activity is minimal. Only assistance under the Mission Administered Funds (MAF) program, NGO projects, selective industrial and institutional co-operation activities, and food aid for humanitarian reasons is available in such countries.

65. The first full year of operation of this eligibility framework was 1982. While it is premature to draw any definitive conclusions from the short period of operational experience under it thus far, certain broad elements may be discerned; among them:

- the diversity and levels of institutional development of countries call for different instruments for achieving specific objectives;
- administrative implications of the same aid instrument vary between countries;
- high per capita income does not necessarily translate into high absorptive management capability in the use of aid resources.

Table VIII - 1

Distribution of Bilateral Assistance, by Programming Status of Recipient, 1981 and 1982

	Disbursements (net)				Commitments			
	1981		1982		1981		1982	
Category	$M	%	$M	%	$M	%	$M	%
Core Countries	520.7	58.2	642.8	63.0	870.8	71.9	620.5	62.3
Selective Instruments Countries	99.5	11.1	93.7	9.2	65.8	5.4	91.9	9.2
Other Eligible Countries	58.8	6.6	83.2	8.2	67.1	5.5	88.9	8.9
Sub-Total Allocable by Country	679.0	75.9	819.7	80.4	1,003.7	82.8	801.3	80.4
Unallocable by Country/Category[1]/	45.7	5.1	20.6	2.0	38.3	3.2	24.2	2.5
Other Bilateral:[2]/	169.8	19.0	179.5	17.6	169.8	14.0	170.0	17.1
of which:								
Administrative Costs	58.7	6.6	70.2	6.9	58.7	4.8	70.2	7.1
Canadian NGOs	59.6	6.7	41.0	4.0	59.6	4.9	41.0	4.1
Emergency Relief	-	-	1.2	0.1	-	-	1.2	0.1
IDRC	17.9	2.0	24.6	2.4	17.9	1.5	22.1	2.2
Industrial Co-operation	-	-	4.1	0.4	-	-	3.7	0.4
International NGOs	13.9	1.5	14.8	1.5	13.0	1.1	14.8	1.5
Petro-Canada International	-	-	0.6	0.1	-	-	-	-
TOTAL BILATERAL ASSISTANCE	894.5	100.0	1,019.8	100.0	1,211.8	100.0	995.5	100.0

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Tables 2A and 3A.

1/ Includes also contributions to "regional" projects.

2/ Data on expenditures allocable by country are so shown in the tables in this Section. Thus, the "Other Bilateral" category consists essentially of those expenditures which cannot be specifically allocated by country. To illustrate: disbursements under the PCIAC program in 1982 amounted to $13.1 million, of which $12.5 million were allocable by country; the balance of $0.6 million is shown under "Other Bilateral".

66. A more complete review of the experience will be included in our 1983 Memorandum.

(b) Bilateral Disbursements and Commitments

67. Tables VIII-1 to VIII-4 summarize the bilateral program activity for 1981 and 1982.

68. Table VIII-1 presents the distribution of bilateral assistance according to the three programming categories used by CIDA. "Core countries" accounted for nearly two-thirds of total bilateral disbursements in 1982. Though bilateral commitments to these countries represented a similar proportion of the total, it reflected a decline from the level in the previous year.

69. Low-income countries continued to receive the bulk of Canada's bilateral assistance. In 1982, their share rose to 66 per cent of total bilateral disbursements, as compared with about 60 per cent in the previous year. Their share of commitments, however, fell by a similar margin in the same period (Table VIII-2).

70. Table VIII-3 indicates the distribution of bilateral assistance by geographic region. At 40 per cent of the total, countries in Africa received the largest share of bilateral disbursements in 1982; bilateral commitments to this region registered a similar trend. Though the share remained relatively stable as regards disbursements, there has been a decline in terms of commitments between 1981 and 1982 in the case of Asia.

71. The share of LLDCs registered an increase in terms of both bilateral disbursements (from 24 per cent to 28 per cent) and commitments (from 23 per cent to 30 per cent) between the two years. Within this group, the bulk of the assistance went to LLDCs in Africa, followed by those in Asia (Table VIII-4).

IX. SECTORAL ORIENTATION IN DISTRIBUTION OF AID

(a) Sectors of Emphasis

(i) Agriculture and Rural Development

72. The main objective of Canada's food aid and aid to the agriculture and rural development sector is the alleviation of hunger, malnutrition and poverty, and to contribute toward greater food security in the developing countries. Thus, the production of food for domestic purposes, as opposed to exports, will remain the focus of CIDA's activities in the sector, and special attention will be given to the impact of such activities on the nutrition requirements of target groups.

Table VIII - 2

Distribution of Bilateral Assistance,
by Income Group, 1981 and 1982

	Disbursements (net)				Commitments			
	1981		1982		1981		1982	
Income Group[1]/	$M	%	$M	%	$M	%	$M	%
Low-Income Countries (LICs)	529.5	59.2	670.1	65.7	789.8	65.2	594.0	59.7
Middle-Income Countries (MICs)	143.3	16.0	135.1	13.2	203.0	16.7	191.2	19.2
Newly-Industrialized Countries (NICs)	4.0	0.5	8.7	0.9	1.9	0.2	7.5	0.7
OPEC Countries	2.1	0.2	6.1	0.6	1.8	0.2	7.3	0.7
Unallocable by Income Group and other unspecified[2]/	45.8	5.1	20.3	2.0	45.5	3.7	25.5	2.6
Other Bilateral[3]/	169.8	19.0	179.5	17.6	169.8	14.0	170.0	17.1
TOTAL BILATERAL ASSISTANCE	894.5	100.0	1,019.8	100.0	1,211.8	100.0	995.5	100.0

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Tables 2A and 3A.

1/ Based on DAC definitions and 1980 per capita income:

LICs: Countries with per capita income under U.S. $600.
MICs: Countries with per capita income exceeding U.S. $600.
NICs: Countries at a relatively advanced level of economic development - Argentina, Brazil, Greece, Hong Kong, Korea (Republic of), Mexico, Portugal, Singapore, Spain, Taiwan and Yugoslavia.

OPEC Countries: Algeria, Ecuador, Gabon, Iran, Iraq, Kuwait, Libya, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates. Two other countries - Indonesia and Nigeria - are shown in the LIC and MIC groups respectively.

2/ Does not include contributions to the Sahel which are included with LICs.

3/ For breakdown, see Table VIII-1.

Table VIII - 3

Distribution of Bilateral Assistance, by Geographic Region, 1981 and 1982

Geographic Region	Disbursements (net)				Commitments			
	1981		1982		1981		1982	
	$M	%	$M	%	$M	%	$M	%
Africa	305.5	34.1	407.9	40.0	368.7	30.4	412.5	41.4
Americas	105.9	11.8	97.2	9.5	139.1	11.5	107.2	10.8
Asia	290.4	32.5	326.2	32.0	526.1	43.4	304.1	30.6
Europe	22.4	2.5	7.7	0.8	7.8	0.7	0.4	...
Oceania	0.5	0.1	1.3	0.1	0.3	...	1.3	0.1
Other Bilateral[1]/	169.8	19.0	179.5	17.6	169.8	14.0	170.0	17.1
TOTAL BILATERAL ASSISTANCE	894.5	100.0	1,019.8	100.0	1,211.8	100.0	995.5	100.0

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Tables 2A and 3A.

... Negligible.

1/ For breakdown, see Table VIII-1.

Table VIII-4

Distribution of Bilateral Assistance to Least Developed Countries (LLDCs), 1981 and 1982

LLDCs in:	Disbursements (net)				Commitments			
	1981		1982		1981		1982	
	$M	%	$M	%	$M	%	$M	%
Africa	130.7	14.6	160.1	15.7	125.7	10.3	211.4	21.2
Americas	9.1	1.0	11.4	1.1	10.5	0.9	5.0	0.5
Asia	77.5	8.7	117.6	11.5	139.3	11.5	86.8	8.7
TOTAL BILATERAL ASSISTANCE	894.5	100.0	1,019.8	100.0	1,211.8	100.0	995.5	100.0

Source: DAC Questionnaire (1981 and 1982), Tables 2A and 3A.

Table IX-1

Food Aid Disbursements,[1/]
1981 and 1982

Program	1981 $ Million	1981 %	1982 $ Million	1982 %
BILATERAL	92.8	47.3	139.6	53.1
of which:				
Americas	14.3	7.3	6.6	2.5
Anglophone Africa	20.0	10.2	28.2	10.7
Asia	41.7	21.3	83.0	31.6
Francophone Africa	12.0	6.1	15.9	6.1
Other Recipients	4.8	2.4	5.9	2.2
MULTILATERAL	103.2	52.7	123.1	46.9
of which:				
World Food Program (WFP)	98.8	50.4	118.9	45.3
UNRWA	4.4	2.3	4.2	1.6
TOTAL	196.0	100.0	262.7	100.0

Source: CIDA.
1/ Includes transportation costs.

73. Food aid continues to be an important component of Canada's assistance activity in the sector. The share of food aid in total ODA disbursements rose from 14 per cent in 1981 to 18 per cent in 1982. The Asian region received over one-half of bilateral food aid disbursements in 1982.

74. Reflecting our participation in and support for the activities of the "Co-operation for Development in Africa" (CDA) Group, CIDA provided additional support for agricultural research, particularly in the upgrading of national and regional facilities. This will enable the institutions to make better use of the research results and other aids available from international centres. There has also been an increase in Canadian support for the work of such centres between 1981 and 1982 (Table VI-2).

75. Canada continues to attach special importance to "rural development" in view of its multi-dimensional character and its potential to impact on key target groups, and thus serve as an effective foundation on which to build further economic and social development efforts. Experience over the years has shown that institutional differences between

countries can be an important determinant of the effectiveness of particular development strategies. Against this general backgroumd, a re-examination of our approach to "integrated rural development" has been initiated during the course of 1982. A report on Phase I of the project, entitled "Integrated Rural Development: State of the Art Review - 1982/83", was published in 1982. Work on the project is continuing.

(ii) Energy

Policy and Activities

76. Energy continues to be a sector of priority in Canada's development co-operation program. Some of the specific dimensions of activity in 1982 were: emphasis on smaller-scale energy technologies to complement Canada's traditional and continuing focus on major hydroelectric generation and distribution projects; continued importance of multilateral activity in the sector; and emphasis on close coordination among donors and recipients. Plans were initiated for Canada to participate in the World Bank's "Energy Assessment Study Program". Canada also participated in the review by the Asian Development Bank of technical assistance projects in the energy sector in the region. As well, Canada continued to be active in the coordination of donor activity in the field of energy, particularly through the "Co-operation for Development in Africa" Group.

77. Tables IX-2 and IX-3 show disbursements of bilateral ODA, including those of Petro-Canada International Assistance Corporation, in the energy field by sub-sector and region. As has been the case historically, about 80 per cent of the disbursements continue to be in the traditional areas of Canada's expertise - power generation and distribution. This represents Canada's contribution toward major projects (including feasibility studies with a technology transfer component) such as construction of transmission lines in Kenya and Tanzania, rural electrification projects in Thailand, Egypt, Indonesia, Cameroon and Ivory Coast, and major power generation projects in India, Pakistan, Madagascar and Ghana.

78. Disbursements in the oil and gas sector also represented a significant share of energy-related assistance. These related to development lines of credit to India and Pakistan, and planning for additional activity in Bangladesh and Barbados.

79. Co-operation in the field of small and renewable energy technology is also a growing feature of Canada's development assistance activities, particularly through CIDA's "Industrial Co-operation" program. Some 80 projects of various types in over 30 developing countries were underway in the energy sector in 1982, with total expenditures of about $6 million.

80. Our 1981 Memorandum reported on a number of IDRC initiatives in the area of energy, particularly developments following the United Nations Conference of New and Renewable Sources of Energy (UNERG) in Nairobi in

August 1981. A significant energy initiative since then has been the creation of an international advisory group composed of eminent researchers and policy makers from developing countries. The terms of reference of this "Energy Research Group" (ERG) include:

- survey of energy-related research and technology in developed countries, its relevance to developing countries, the terms on which access to it is available, and ways of using it for the greatest benefit of developing countries;

- survey of the existing and likely capability in developing countries to conduct, finance, diffuse and use energy research and development; and

- identification of priorities in the conduct and utilization of energy-related research in the light of its findings regarding resources available for such research for the consideration of decision-makers, researchers and other interested parties.

Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC)

81. The objective of PCIAC (established in 1981) is to assist oil-importing developing countries to explore and develop their own domestic oil and gas resources, and thus reduce or eliminate their dependence on imported supplies. It will seek to achieve this goal by participating in exploration for oil and gas, by conducting pre-exploration and related studies, and by providing technical assistance and training in petroleum exploration, development and production. Activities under the program are financed from development assistance funds. During 1982, agreements were reached for the following projects; expenditures on these projects amounted to $13.1 million in the same year (see Table VIII-1, footnote 2).

Barbados: The primary objectives of PCIAC's technical and management assistance to the National Petroleum Corporation (NPC) of Barbados are to technically assess and enhance the island's hydrocarbon potential and to increase daily oil production.

Jamaica: PCIAC assistance to the Petroleum Corporation of Jamaica (PCJ) involves the assessment of offshore potential through additional seismic surveys and an integrated interpretation including reprocessing of available geophysical data.

Senegal: The PCIAC project in Senegal will assess the hydrocarbon potential of the western offshore basin by re-evaluating existing exploration data and conducting additional marine seismic surveys.

Tanzania: This PCIAC co-operative project with the Tanzania Petroleum Development Corporation (TPDC) includes an assessment of the hydrocarbon potential in Tanzania and the drilling of an offshore well.

Table IX-2

Bilateral Disbursements
in the Energy Sector, by Sub-Sector,
1981-82 and 1982-83

Sub-Sector	1981-82 $ Million	1981-82 %	1982-83 $ Million	1982-83 %
Energy Planning (including Management and Maintenance Training)	2.6	2.2	3.3	2.7
Power Generation	20.5	17.7	18.9	15.6
Electrical Energy Transmission and Distribution	73.9	63.8	62.9	52.0
of which:				
Rural Electrification	20.8	17.9	17.4	14.3
Oil and Gas	16.6	14.3	33.2	27.4
Other	2.3	2.0	2.9	2.4
TOTAL	115.9	100.0	121.2	100.0

Source: CIDA

Table IX-3

Bilateral Disbursements
in the Energy Sector, by Region,
1981-82 and 1982-83

Region	1981-82 $ Million	1981-82 %	1982-83 $ Million	1982-83 %
Americas	7.9	6.8	10.3	8.5
Anglophone Africa	48.4	41.8	60.0	49.5
Asia	45.2	39.0	45.1	37.2
Francophone Africa	14.4	12.4	5.8	4.8
TOTAL	115.9	100.0	121.2	100.0

Source: CIDA

(iii) Human Resources and Technical Co-operation

82. As one of the three priorities in Canada's development assistance program, human resource development emphasizes people as both the means and the end of development. Its objectives are to increase skilled human resources in the developing countries, to reach target groups which have been bypassed by economic growth, and to meet basic human needs as a means of improving labour productivity and the well-being of the population as a whole. Technical assistance - the provision of Canadian experts and the training of developing country personnel - is an important means of achieving these objectives, and is provided through bilateral, multilateral and special programs channels.

Recruitment and Selection of Co-operants

83. In 1982, 645 Canadian experts (720 in 1981) participated in CIDA's bilateral projects. Sixty-four per cent of these co-operants (59 per cent in 1981) were employed directly by Canadian organizations under contract with CIDA. Their percentage distribution by geographic region was as follows:

Region	1981	1982
Americas	13.0	14.0
Anglophone Africa	34.0	31.0
Asia	11.0	13.0
Francophone Africa	42.0	42.0
TOTAL	100.0	100.0

84. Table IX-4 shows the sectoral distribution of co-operants for the past three years. Though there have been variations between sectors in this period, renewable resources, education, and energy, transportation and communications continued to be the major sectors of co-operant activity, consistent with the broad thrust of Canada's development co-operation strategy.

Table IX-4

Distribution of Co-operants, by Sector, 1980-82

(Per Cent)

Sector	1980	1981	1982
Renewable Resources	37.4	29.8	39.0
Education	26.9	24.9	20.3
Energy, Transportation and Communications	17.1	22.5	26.5
Industry, Mines	5.8	8.7	4.9
Public Administration	4.3	5.6	3.2
Economic Planning	3.0	4.0	2.9
Trade, Bank Operations, Tourism	2.4	2.4	2.0
Health	1.6	1.2	0.7
Social Services	1.5	0.9	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Source: CIDA

Briefing and De-briefing of Co-operants

85. In preparation for overseas work and related development co-operation activities, CIDA's Briefing Centre provides a variety of programs and services to co-operants and families (whether they be direct or indirect contractuals) as well as co-operants from non-governmental organizations.

86. Although the focus in the Centre's work in 1982 was on pre-departure briefing, efforts continued toward further strengthening its full complement of services. The Centre organized pre-departure briefing sessions for 611 co-operants (and their families) from different parts of Canada. Also in 1982, in-country briefing for 72 co-operants and de-briefing with 57 returning co-operants were also organized.

87. In the same year, the Centre organized three working sessions, each of a three-day duration, and focussing on a separate geographic region: Anglophone Africa, Asia and Francophone Africa. These sessions brought together developing country officials and Canadian co-operants. The purpose of the sessions was two-fold:

- to enable foreign officials to develop an appreciation of the role of the co-operant in the overall perspective of Canada's development assistance program, and of the process of pre-departure briefing; and

- to invite the officials' suggestions on how the co-operants might effectively adapt themselves to life in their respective country of assignment.

88. Audio-visual aids are extensively used in the conduct of the Centre's activities. During 1982, the Centre produced a number of country-slides which were used in pre-departure briefing. These were supplemented with video-cassettes on CIDA projects and on inter-cultural communication.

89. In collaboration with the Agency's geographic, special programs and human resources Divisions, the Briefing Centre has developed a program specifically for Canadian co-operants for future assignment in China. The activities under this initiative during 1982 were:

- organization of two seminars on China with specialists on the subject with a view to developing criteria for the selection and training of future co-operants; and

- preparation of both audio-visual and descriptive material which would be of help both to the Briefing Centre and to five regional centres across Canada. These regional centres will receive the future co-operant candidates and supply them with information on China.

90. The Briefing Centre continued its efforts, in collaboration with the Canadian embassies involved, toward better adaptation of co-operants through training in the local language. In addition to the Latin America region where the co-operants need to study Spanish or Portuguese, the Centre's initiatives have already benefited co-operants 'en route' to assignment in such countries as Indonesia and Tanzania. Overall, some 53 people have followed language training programs related to the Asia and Americas regions in 1982.

91. Examples of likely future activity in this regard are: extension of the program to include training in other languages, further strengthening of the present activities of the Briefing Centre, and preparation of an appropriate "pre-return" documentation kit to assist the co-operants in their "re-integration" on return to Canada.

In-Country and Third-Country Training

92. In 1982-83, CIDA continued to support bilateral training programs by training nationals in their own institutions or in those of another developing country. Table IX-5 illustrates the regional distribution of such activity for the past three years.

Table IX-5

Distribution of CIDA Trainees Receiving In-Country and Third-Country Training, by Geographic Region, 1980-81 to 1982-83

	In-Country			Third-Country			Total		
Region	80-81	81-82	82-83	80-81	81-82	82-83	80-81	81-82	82-83
Americas	6	6	6	299	270	262	305	276	268
Anglophone Africa	4	4	47	38	36	54	42	40	101
Asia	8	8	10	75	57	28	83	65	38
Francophone Africa	222	250	295	63	83	50	285	333	345
TOTAL	240	268	358	475	446	394	715	714	752

Source: CIDA

In-Canada Training (1981 figures in brackets)

93. During 1982, Canadian bilateral aid provided for 248 (261) new trainees from developing countries to undertake programs in Canada at various universities and colleges, or with private, para-governmental or governmental agencies. Of this number, 105 (57) were from Francophone Africa, 79 (129) from Anglophone Africa, 39 (10) from Asia, and 30 (65) from the Americas.

94. A total of 651 (756) trainees were engaged in programs in Canada during 1982; of these, 432 (459) were still in Canada at the end of this year. Table IX-6 gives their distribution by geographic region of origin.

95. In addition to the trainees directly administered by CIDA (Table IX-6), 218 (237) other trainees (who were placed and supervised by Canadian organizations under contract with CIDA) studied in Canada during 1982. The distribution of these trainees by geographic region of origin was as follows:

Americas	71
Anglophone Africa	54
Asia	16
Francophone Africa	77
TOTAL	218

Table IX-6

Distribution of Trainees in Canada,
by Geographic Region of Origin - 1982

Region of Origin	Academic Training Programs	Practical Training Programs	Total
Americas	65	27	92
Anglophone Africa	283	10	293
Asia	21	32	53
Francophone Africa	194	19	213
TOTAL	563	88	651

Source: CIDA

96. At the request of the United Nations and its specialized agencies, arrangements were made for 113 UN Fellows to attend training programs in Canada in 1982. Including those Fellows already in programs at the beginning of 1982, a total of 163 Fellows were undertaking training in 1982, compared with 209 in 1981.

(b) Other Areas of Assistance

(i) Aid for Afforestation

97. The world's forests and trees provide a wide range of products to meet people's needs for fuel, building materials and food. In an increasing number of areas within developing countries, these forest resources are being depleted, and are no longer able to meet basic requirements. Population increases have brought new pressure to clear tropical forests for agricultural land. These actions result not only in the elimination of forest cover, but also in the degradation of groundwater systems, increased flooding, reduction in soil fertility, desertification, destruction of wildlife habitats, and loss of incalculable economic benefits.

98. Achieving an equilibrium among the different roles (social, protective, productive) which the forest plays requires new systems of forest management and active involvement of the local population - e.g., social or community forestry programs. In its "social forestry" programs, Canada's objectives are to meet the needs of rural populations in maintaining their environment. Supporting activities such as training, research and extension projects are used to enhance the success of the program.

99. Canada's involvement in social forestry projects has expanded over the years from its initial emphasis on technical assistance to more direct interventions through the bilateral channel. Such projects have already been implemented in India, Honduras and Senegal, and a number of others were in the planning stage during the course of 1982.

100. Some projects are funded through non-governmental organizations - e.g., village woodlot development in Haiti and Lesotho. Canada also supports, indirectly, through the multilateral channel, activities related to afforestation undertaken by such organizations as the Food and Agriculture Organization and the International Council for Research in Agroforestry.

(ii) Environmental Protection

101. Canada funds a number of bilateral projects in natural resource management and environmental protection. These include projects to help developing countries build up their environmental institutions; collect data on natural resources and land use; manage fishery, forestry, wildlife, plant and water resources; and improve the human environment through disease control, human settlements, and drinking water and sanitation.

102. An analysis of Canada's bilateral assistance for 1982-83 indicated that substantial resources were committed to environment and natural resource projects - about 12 per cent of total commitments during the year. Over one-half of these projects were devoted to improvements in water supply and sanitation. Forestry management and development projects also constituted a significant component.

103. Emphasis on assistance to environmental factors varied between CIDA's four regions: in the Americas and Anglophone Africa, drinking water supply projects were predominant; in Francophone Africa, forestry projects were emphasized; and in Asia, the majority of commitments were for agricultural water projects.

104. In CIDA's bilateral programming, the impact of projects on the environment is taken into account with a view to avoiding or reducing, where possible, any negative effects. To assist in this work, an initiative was taken during the year to obtain the services of an "Environmental Adviser" from the Department of the Environment to review environmental impact assessment procedures. An inter-departmental working group was also established in 1982 to co-ordinate the aid and environmental activities of a number of federal departments. Also, recent training programs for CIDA officers have included sessions on environmental issues.

105. In 1982, Canada provided funds to a number of multilateral institutions and non-governmental organizations which are active in the environment and natural resources fields, often in areas which do not receive substantial funding from bilateral channels, e.g., housing, pollution control.

106. In addition, environment and natural resource related activities constituted about 20 per cent of the projects supported by the IDRC. Predominant among these were projects in the areas of forestry, fisheries and disease control.

(iii) Population Assistance

107. Although there has been substantial growth over the years in Canada's direct assistance to population-related activities, its overall size still remains rather modest. The focus has largely been on assistance to family planning techniques and their diffusion among the poor people of developing countries, without explicitly placing the issues in the broader context of "development".

108. The main elements of Canada's assistance in the area have been:

- support through multilateral organizations, such as the UN Fund for Population Activities (UNFPA);

- support for internationally recognized private organizations, such as the International Planned Parenthood Federation (IPPF);

- support through CIDA's bilateral program, provided specifically in response to requests from developing countries, with due regard for the availability and limitation of Canadian resources and Canadian sensitivities related to the issue: demographic studies, technical assistance, and training in and support for related public health programs are examples of such assistance; and

- support for research on matters related to population and family planning such as reproductive biology.

109. Assistance to population activities amounted to some $21 million in 1982-83; contributions to the UNFPA and IPPF accounted for the bulk of these expenditures - $9.5 million and $5.4 million respectively.

110. It is now generally recognized that "population", rather than a sector in itself, is an issue with important inter-sectoral implications. Therefore, to contribute effectively to the objectives of development, population policies and programs need to be seen within the totality of development efforts. Furthermore, population assistance would need to reflect not only this broad thrust, but also the various sensitivities on the issue - in recipient and donor countries alike. Against this background, preliminary work toward a review of Canada's assistance activity in the area was also initiated during 1982.

(iv) Assistance in Public Administration

111. As noted elsewhere in this Memorandum,[1/] assistance in public administration is part of Canada's technical co-operation with the Third World - both through the training of developing country nationals in Canada, and by making the services of Canadian experts available to the countries. This was reinforced by other initiatives adopted in more recent years.

112. Under its "Institutional Co-operation" program, CIDA provided financial support for the international development projects of the Canadian Comprehensive Audit Foundation (CCAF), a non-governmental organization. An important objective of the CCAF is to assist developing countries to upgrade their government auditing capabilities, and to share Canadian experience and knowledge of comprehensive auditing which seeks to promote greater accountability and effectiveness of public expenditures.

113. CIDA provides assistance to the fellowship, technical assistance and regional seminar programs of the Foundation. In 1982-83, these programs involved participants from some 15 different African, Asian, Caribbean and Latin American countries. Assistance to the CCAF amounted to about $350,000 in the same year.

114. Another recent initiative (adopted in 1980-81) in this general area is the "Management for Change" program. It is designed to develop innovative ways of strengthening the management capabilities of developing countries, so that they may make efficient and productive use of their resources and meet the rapidly changing needs of their societies in the context of their own resources, cultural setting and social dynamics. The program reflects the recognition that Canada and developing countries can work together in dealing with management issues and problems, and learn from each other's experience.

1/ See Section IX (a) (iii).

115. The program is specifically oriented to senior-level executives and decision-makers in the broad area of public administration, and may include seminars, short-term work assignments, missions and awards. It operates through financial assistance to Canadian non-governmental institutions, developing country governments, agencies and institutions, and international development organizations, for activities designed to further the goals and objectives of the program. Expenditures under the program in 1982-83, its first full year of operation, amounted to $1.2 million.

(v) Aid for Research in Developing Countries

116. The contribution of science and technology to the solution of urgent development problems has attracted increasing attention from the international community, and is an important area in which the developing countries seek support. Their lack of competence to engage effectively in research of their own design was particularly noted by the Pearson Commission in its 1969 Report, as was the very low proportion of world R & D activity that was located in developing countries.

117. Part of Canada's response to this need was the creation in 1970 of the International Development Research Centre (IDRC) "to initiate, encourage, support and conduct research into the problems of the developing regions of the world and into the means for applying and adapting scientific, technical and other knowledge to the economic and social advancement of those regions". Although it is solely funded by the Government of Canada, the Centre is an autonomous organization, and its activities are guided by an international Board of Governors.

118. The Centre has addressed its mandate by concentrating on supporting research projects that are identified, designed, conducted and managed by developing country scientists, usually working in their own countries. IDRC has aimed at the dual objectives of funding applied research designed to tackle specific development problems identified by the developing countries while simultaneously contributing to building a strong local base for future research. It has also provided technical support to research projects where required.

119. In 1982-83, IDRC funded some 283 projects, with appropriations totalling $45 million; support for training activities accounted for an additional $2 million.[1/] The sectoral distribution of these expenditures was: agriculture, food and nutrition sciences - 40 per cent; social sciences - 24 per cent; health sciences - 13 per cent; information sciences - 11 per cent; co-operative projects (linking Canadian and developing country institutions in collaborative research endeavours) - 8 per cent; and others - 4 per cent. Their geographic distribution was: Latin America - 32 per cent; Asia - 28 per cent; Africa - 24 per cent; Middle East - 5 per cent; and global and other projects - 11 per cent.

1/ Since its inception, IDRC has supported over 1,600 projects, requiring appropriations of nearly $280 million.

X. WOMEN IN DEVELOPMENT

Policy Perspective

120. In 1982, a number of activities on behalf of women in development contributed to Canada's overall goal to increase people's ability to help themselves. In order to ensure that development assistance reaches the population groups in greatest need in the poorest countries, the momentum that has built up in previous years to respond to the needs of women was accelerated by an "integrated programming" approach.

121. In substance, this approach represents a departure from the earlier limited treatment of women's concerns in specific programs or projects addressed only to them. For example, research evidence to date has shown that inadequate recognition of the important role women play in such sectors as agriculture, energy, water and sanitation management, education and housing have jeopardized the success of many development projects. The solution here is not simply to ensure that women become beneficiaries of a growing proportion of the benefits of development, but that they also become more active participants in the decision-making process that determines the path of socio-economic progress itself. In this regard, preliminary work toward a new policy perspective for the Agency reflecting a better balance between efficiency and social equity in development programming was initiated in 1982.

122. An example of the integrated approach is CIDA's work in the Karnali-Bheri region of Nepal with community participation in a wide spectrum of activities. The project was preceded by extensive field studies on the role of Nepalese women in farm management and agricultural extension. Recommendations from these studies were co-ordinated with new project initiatives for rural primary health care, irrigation, conservation, forestry and transportaion. The important contributions of women to development as well as their needs and aspirations in those areas have influenced the implementation of this program.

123. During the year, CIDA's country and regional program reviews addressed human resource development potentials in the developing countries under scrutiny. They also provided an opportunity to ensure proper balance in the emphasis given to human resources generally and, more specifically, to the participation of men and women equally in resource planning.

Program Activities

124. Prompted by the special study launched in 1981 on the impact of Canadian NGO projects on women, field studies of such activity were undertaken in a number of developing countries. The findings from these were reported to a national meeting of Canadian NGO representatives, and they will be widely disseminated by the Canadian Council for International Co-operation (CCIC) in a future publication.

125. The Mission Administered Fund (MAF) program carried out by Canadian Embassies and High Commissions is a flexible instrument which complements bilateral activities. It supports specific sectoral or multi-sectoral projects having a high developmental impact. The project proposals are generally initiated by local women's groups to fill specific needs and development priorities of poorest women. Some Canadian Missions also employ specialists as well as Canadian NGOs to identify appropriate self-help projects in collaboration with women's organizations which seek help toward increasing the productivity of rural women or for introducing them to new types of income-generating activities.

126. As in past years, rural women and their families have benefited from the support provided by multilateral programs such as UNICEF and UNFPA to which Canada contributed $12.0 million and $9.5 million respectively in 1982. Also in the same year, Canada extended financial assistance to the Capital Fund of Women's World Banking which seeks to provide access to capital and skills for women in developing countries for undertaking small business ventures.

127. In 1982, as part of its work toward enhancing public awareness of social and economic development issues, the Agency took an active part in presenting "women and development" issues in briefings and at hearings before Canadian Parliamentarians, such as the Delegation to the Western Hemisphere Conference of Parliamentarians on Population and Development, Standing Committee on External Affairs and National Defence, and as follow-up to the recommendations of the Parliamentary Task Force on North/South Relations relative to women in developing countries.

XI. AID EFFECTIVENESS, AID MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

(a) Aid Procedures and Practices

128. While the organizational changes relating to the "Country Focus" restructuring of the Agency (see below) were being introduced, CIDA continued its work on improving aid procedures and practices designed to enhance the delivery of aid programs abroad. Studies and proposals to improve delivery, reduce delays, simplify procedures and practices, and avoid duplication of effort were prepared within the Agency. Our 1983 Memorandum will review the implementation of the results of these studies.

129. Within the new "Four A" structure of the bilateral program, a major initiative entitled "Project Management By Activity" (PMBA) was started on a pilot basis involving approximately 20 projects. This system is designed to introduce management practices and concepts relating progress (through deliverable products) to project expenditures. The experiment will be completed in the summer of 1984, following which the results will be reviewed in terms of its general applicability to the Agency.

130. In 1982, CIDA initiated revisions to its basic project planning and management document, the project "Plan of Operations". This work was still underway at the close of the year.

131. Also, in a move designed to minimize the amount of resources and time involved in the Agency's internal project approval process, and to ensure that consistent quality control is exercised over bilateral project planning, a more streamlined review mechanism will be established in 1983. This initiative will allow for more rapid project delivery.

(b) Policy Dialogue and Agreed Policy Undertakings

132. As is the case with aid donors generally, Canada is facing increased public pressure to demonstrate the positive impact of the aid efforts on developing countries. Reflecting its importance, the question of how to assess the effectiveness of aid is under examination in such international fora for aid discussions as the Joint World Bank/IMF Task Force on Concessional Flows, besides the OECD's Development Assistance Committee itself. However, it is made difficult by the fact that aid is only a small portion of overall national investment, and even smaller of GNP. A host of other variables come into play in shaping the development performance of Third World countries. As demonstrated by the recent World Bank report on development in sub-Saharan Africa, one of the key issues here is the problem resulting from conflicting policies and objectives for different sectors.

133. The concepts of "policy dialogue" between donors and recipients and of "conditionality" have emerged from the recognition of the linkages between aid effectiveness and the domestic policy setting. The former refers to a process in which donors and recipients seek to define the development policies most likely to bring success, while "conditionality" goes a step further by making the provision of aid conditional on the adoption of certain policies.

134. Judgments on the performance and policies of aid recipients have long been implicit in Canadian aid programs, partly at the level of eligibility itself, but more commonly at the levels of program design and project content. For example, highly liquid and unstructured transfers would not normally be provided to countries whose macro-economic management is thought to be weak.

135. A specific example is the case of food aid. The potential effects on prices and markets in recipient countries are assessed in allocating Canadian food aid. Efforts demonstrated by the recipient as regards the establishment and implementation of appropriate agricultural policies and programs are taken into account not only in so far as they are needed to ensure that imported food does not become a disincentive to local farmers, but also in that they constitute an essential framework for the effective integration of food aid with other assistance to increase agricultural production.

136. Although a substantial portion of it is allocated for free distribution to refugees and in emergency situations, Canada's bilateral food aid will increasingly be used in support of agricultural development. This will be done through use of counterpart funds for agricultural development activities or by linking multi-year food aid commitments to food policy reforms undertaken by recipient governments. In 1982, Canada made three-year food aid allocations to Bangladesh and Mali. The commitment to Bangladesh was linked to a series of policy measures to improve local production of cereals and to measures intended to direct an increasing share of Canadian bilateral food aid to poor rural groups. The commitment to Mali was, like food aid from other donors, provided in support of the government's efforts to restructure the cereals market. Also in 1982, Canada completed its planning of a multi-year commitment of vegetable oil (canola) to India for a project to strengthen oilseeds production and marketing.

137. Also, as part of its normal programming process, CIDA prepares "Country Program Reviews" (CPRs) for each major recipient of Canadian aid. The CPR is discussed with senior officials in the recipient country, and it serves as a basic document in the policy dialogue as it provides the broad conceptual and policy framework for co-operation between Canada and the country concerned. Besides providing the financial dimensions of development co-operation for a five-year planning period, the CPR also identifies the economic sectors, target groups, delivery channels, forms of co-operation, as well as the objectives, terms and conditions of assistance which will exemplify the Canadian program in that country.

138. In order to take fully into account recipient policy environment in setting program allocations and content, measures have been taken within CIDA to strengthen country-specific analytical capabilities. To illustrate: the "Country Focus" approach involves a fundamental change in the country planning process. In the past, a composite program for each recipient emerged as the sum of separate activities in different program branches. Under the new approach, the indicative planning figures for "core countries" are developed with an appreciation of the range of delivery mechanisms at the Agency's disposal.

139. The role of Canadian aid in the total investment program of developing countries is still modest. Thus, internationally, Canada continues to support the enhancement of co-ordinating mechanisms among donors to improve the prospects of useful policy exchanges with recipients. The OECD's Development Assistance Committee and the World Bank/IMF initiatives noted above serve as illustrations.

c) Maintenance Assistance

140. To be effective, aid for maintenance and operations needs to be provided within a policy environment designed to ensure that the recipients are making reasonable efforts toward mobilizing the necessary resources and implementing special measures to correct the identified problems.

141. There is of course no single measure which can adequately address all maintenance issues - e.g., recurrent costs, training. While specific initiatives can help alleviate such problems, they do not constitute a permanent solution.

142. Where under-utilized productive capacity is a major problem, CIDA will concentrate new investment on upgrading and repair of existing capital stock. In addition, a good portion of the Agency's training programs and provision of technical assistance is currently directed toward the maintenance of existing economic and social programs.

143. For future investments, CIDA is revising its project appraisal methodology to incorporate sensitivity analysis of projects to under-financing of routine maintenance expenditures. Project design will increasingly be adjusted to the availability of financial resources and technical capacities of recipients to operate and maintain the facilities upon completion of the construction phase.

(d) Local and Recurrent Cost Financing

144. As reported in previous Memoranda, the statutory limit on Canadian ODA available for local cost financing is 20 per cent of the bilateral allocation. Since the untying authority applies to the program as a whole, considerable flexibility and discretion exists in meeting local costs under circumstances where budgetary problems prevent a government from undertaking priority development expenditures. In considering whether or not to undertake local cost financing, Canada considers, among others, the overall development objectives of the country, and the nature of the specific project or program.

145. Under certain circumstances where it may be necessary to ensure the successful completion of a development project, Canada will give consideration to financing recurrent costs in local currencies on a case-by-case basis. Where a persistent recurrent cost problem exists, CIDA will assess the reasons for such a problem and may, if corrective measures are undertaken, agree to finance such costs during an interim period. However, the Agency employs a fairly broad definition of investment, and regularly funds items which could be considered routine recurrent expenditures, but which involve investment in human capital in some form.

(e) Evaluation of Aid Effectiveness

146. During 1982, discussions in the area of aid effectiveness focussed essentially on the evaluability of impact and effects of country programs. The complexity of country program environments, the Agency's limiting role as a "co-manager" and "co-funder" of projects in developing countries, the lack of reliable and consistent data bases - all contributed to the debate as to whether these programs could be the object of conclusive and impact-related evaluations.

147. In 1982, a first attempt was made to review the Agency's project evaluation reports. The review focussed on the establishment of an inventory of evaluation studies, on the quality of methodologies applied to project-outcome evaluations, and on recurrent management issues and development lessons derived from the material.

148. Also, the bilateral branches continued to undertake project and country program critical evaluations. Seventy-nine project evaluations were initiated of which 58 were completed in 1982-83. At the multilateral level, the Agency continued to monitor the results of evaluations conducted by the international financial institutions it supported. In addition, the first assessment of non-governmental organizations' activities in the context of country program reviews was also carried out.

(f) Aid Administration: "Country Focus" Update

149. The concept and substance of Canada's new "Country Focus" strategy were outlined in our 1981 Memorandum. The necessary administrative structures have since been put in place, and the formal implementation of the new strategy commenced on September 1, 1982.

150. It is intended that by de-emphasizing traditional internal structures and disbursement mechanisms and concentrating more on the advantages of particular channels in reaching the target populations, the new approach will improve Canada's aid effectiveness. Such changes are not made without difficulty as both internal practices and external expectations must change as well.

151. While no definitive conclusions can be drawn from the brief experience with the new approach thus far, it suggests that, given the complex structural and programming interrelationships involved, it is expected to be fully in place only over a period of time; its test of effectiveness would thus need to be seen in that perspective.

152. As for aid administration itself, following the reorganization of Canada's "Foreign Service" (to which reference was made in our 1981 Memorandum), aid positions abroad now come under the responsibility of the Department of External Affairs. They are generally filled by former CIDA employees who are now Canadian Foreign Service officers. These officers report to the Canadian-Ambassador/High Commissioner accredited to the country, who in turn is accountable to the President of CIDA for delivery of the aid program.

XII. CO-OPERATION WITH THE PRIVATE SECTOR

(a) Industrial Co-operation

153. This program consists of a variety of instruments whose objective is to encourage the involvement of the Canadian private sector in the development of Third World countries. Toward this, the program provides for the promotion of joint ventures and other forms of collaboration which facilitate, in particular, the transfer of technology to developing countries.

154. The program has been intended to be generally responsive to initiatives from the private sector. However, in 1982, as a result of trial experiences in the previous year, the program initiated a more "pro-active" project which has attracted interest from both governments and the private sector. This activity consists primarily of encouraging closer collaboration between the industrial sectors of Canada and of developing countries through an extensive program of missions and transfer of technology exhibitions.

155. Such initiatives help bring together firms and potential Third World partners. The Canadian firms are identified as being interested in investing in developing countries, and having a technology which could be appropriately transferred through the establishment of a business collaboration of one form or another - joint venture, licencing agreement, management contract. In 1982, exhibitions were held in Singapore, Brazil and Colombia, and missions were carried out in India, Morocco and Cameroon.

156. In 1982-83, CIDA provided some $20 million to more than 275 Canadian firms for feasibility and project preparation studies, and technology development and transfer.

(b) Co-operation with Voluntary Agencies

157. Co-operation with non-governmental organizations (both national and international) represents an important and growing dimension of Canada's development assistance program.

158. A key characteristic of CIDA's NGO program is its ability to offer more flexible and innovative development assistance than is normally possible on a bilateral basis and to tap, for development purposes, the wide range of expertise and services which reside in the non-governmental sector. Furthermore, the program is designed to assist Canadians to establish co-operative action initiatives as equals with people in developing countries, and to activate an awareness of development issues among the Canadian public.

159. In fiscal year 1982-83, the program contributed $63.6 million in support of the work of some 174 Canadian NGOs which carried out over 2,177 projects in some 115 developing countries. Priority sectors of activity in these were education, community development, health and population, and food production.

160. Through the "International Non-Governmental Organizations" (INGO) program, Canada collaborates in the development activities of international non-profit and voluntary organizations by providing grants and contributions. No major changes were introduced in the program in 1982, but increasing emphasis was put on evaluations with INGOs. For example, the programming process of the International Planned Parenthood Federation was reviewed as a first step in determining whether Canada would move from an annual to a three-year funding of the Federation's program. In 1982, some 67 organizations were assisted under the program, with disbursements totalling $17.9 million.

(c) Institutional Co-operation

161. Successful development requires the marshalling of efforts of all segments of society. Universities, community colleges, professional associations, co-operatives and resource personnel organizations - all have people available to take part in development projects, and who possess not only scientific and technical expertise and organizational capabilities, but also knowledge of the cultural/institutional milieu in developing countries. CIDA's "Institutional Co-operation" program is designed to foster joint ventures between such institutions in Canada and their counterparts in the Third World. Through financial assistance to these groups, the program helps to promote activities that can lead to mutual enrichment and an increased ability on the part of developing nations to achieve economic and social progress.

162. Some 768 projects covering all regions of the world and all major sectors of development co-operation were active in fiscal year 1982-83, with total CIDA disbursements amounting to $59.6 million. About one-third of these projects were in the education sector.

XIII. TRADE WITH DEVELOPING COUNTRIES

(a) Recent Trends in Exports and Imports

163. The volume of Canadian exports to developing countries as a whole remained stable between 1981 and 1982. The modest increase in exports to low-income countries was counterbalanced by declines in trade with all other categories of developing countries (Table XII-1).

164. The impact of the general economic recession was more evident in the case of Canada's import trade. Imports from developing countries as a whole declined significantly, the bulk of it as a result of reduced imports from OPEC countries. Total Canadian imports declined by over 14 per cent between 1981 and 1982 (Table XII-2).

(b) Steps to Facilitate Market Access

165. Canada has taken a number of steps to improve its "Generalized System of Preferences" (GSP). Since its inception in 1974, a wide range of products have been added to the scheme. More recently, the November 1981 federal budget extended duty-free treatment to imports covered by the GSP scheme from the LLDCs.

Table XII-1

Canadian Exports to Developing Countries, by Income Group, 1981 and 1982

Income Group[1]/	1981		1982	
	$ Million	Per Cent	$ Million	Per Cent
Low-Income Countries	2,087.1	2.5	2,579.2	3.1
Middle-Income Countries	2,553.6	3.0	2,400.5	2.8
Newly-Industrialized Countries	3,087.6	3.7	2,779.1	3.3
Other Developing Countries	74.6	0.1	60.3	0.1
Sub-Total (excluding OPEC Countries)	7,802.9	9.3	7,819.1	9.3
OPEC Countries	2,366.2	2.8	2,366.6	2.8
Sub-Total - Developing Countries	10,169.1	12.1	10,185.7	12.1
Other Countries	73,642.3	87.9	74,348.9	87.9
TOTAL	83,811.4	100.0	84,534.6	100.0

Source: Statistics Canada. Exports - Merchandise Trade (65-202), 1982.

1/ See definitions in Table VIII-2.

Table XII-2

Canadian Imports from Developing Countries, by Income Group, 1981 and 1982

Income Group[1/]	1981		1982	
	$ Million	Per Cent	$ Million	Per Cent
Low-Income Countries	530.1	0.7	478.6	0.7
Middle-Income Countries	1,429.8	1.8	1,122.1	1.7
Newly-Industrialized Countries	4,121.0	5.2	3,908.6	5.7
Other Developing Countries	23.1	...	16.8	...
Sub-Total (excluding OPEC Countries)	6,104.0	7.7	5,526.1	8.1
OPEC Countries	5,613.9	7.0	3,035.7	4.5
Sub-Total - Developing Countries	11,717.9	14.7	8,561.8	12.6
Other Countries	67,763.8	85.3	59,364.3	87.4
TOTAL	79,481.7	100.0	67,926.1	100.0

Source: Statistics Canada. Imports - Merchandise Trade (65-203), 1982.

1/ See definitions in Table VIII-2.

... Negligible.

166. Canada also provides assistance to Third World countries for the development of their exports to Canada through the "Trade Facilitation Office" (TFO - established in 1980). The TFO is funded through CIDA, but it maintains an "arms-length" relationship with the Canadian Government. It promotes the commercial interests of developing countries through such activities as:

- information seminars to diplomatic representatives for upgrading marketing skills;
- assistance in planning and execution of trade missions;
- identification of buyers for developing country products;
- information on product areas of interest to developing countries;
- support for developing country participation at selected Canadian trade fairs;
- assistance in product upgrading.

Rédigé par la Direction générale des politiques
et publié par la Direction générale des affaires publiques

REVUE ANNUELLE DE L'AIDE - 1982

MÉMOIRE DU CANADA
AU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

N° de cat. E 94-49/1982

ISBN 0-662-52903-0

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. IMPORTANCE, RÉPARTITION ET CONDITIONS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) 1

a) Ressources affectées à l'APD: 1
i) Évolution des décaissements et engagements au titre de l'APD 1
ii) Part du budget fédéral consacrée à l'APD 3
iii) Distribution de l'APD 3
iv) Perspectives en matière d'APD 3

b) Répartition de l'APD entre ses principales composantes 5

c) Modalités et conditions de l'APD 5

d) Retombées de la Conférence de 1981 des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PLMA) 6

III. OPINION ET INFORMATION PUBLIQUES 6

a) L'opinion publique et la coopération au développement 6

b) Mesures de sensibilisation 7
i) Comités parlementaires 7
ii) Programmes d'information publique 8
iii) Programme de participation du public 8

IV. RELATIONS ENTRE LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'UN PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE ACCORDÉE 9

a) Souplesse budgétaire générale 9

b) Aide hors projet et mécanismes spéciaux de transfert de ressources d'APD 9

c) Rééchelonnement des dettes 11

V. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET L'ÉCONOMIE NATIONALE 11

a) Politique de l'aide liée et règlements régissant les achats 11

b) Financement parallèle 12

c) Retombées nationales du programme d'aide 13

VI. CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES 13

a) Institutions financières multilatérales 13

b) Agences et programmes des Nations Unies 15

c) Aide humanitaire internationale 16

VII. FINANCEMENT CONJOINT 16

a) Financement conjoint avec des agences de développement multilatérales 16

b) Une nouvelle formule institutionnelle: le financement conjoint avec les agences d'aide arabes 18

VIII. RÉPARTITION DE L'AIDE BILATÉRALE 19

a) Principes directeurs 19

b) Décaissements et engagements au titre de l'aide bilatérale 20

IX. RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'AIDE 24

a) Secteurs prioritaires 24
i) Agriculture et développement rural 24
ii) Énergie 24
iii) Coopération technique et ressources humaines 27

b) Autres domaines d'intervention 33
i) Sylviculture et reboisement 33
ii) Protection de l'environnement 34
iii) Population 35
iv) Administration publique 36
v) Aide à la recherche dans les pays en développement 37

X. LES FEMMES ET LE DÉVELOPPEMENT 38

XI. EFFICACITÉ, GESTION ET ADMINISTRATION DE L'AIDE 39

a) Pratiques et procédures 39

b) Dialogue et ententes en matière de politiques 40

c) Aide au titre du soutien des activités 42

	d) Financement des dépenses locales et des frais récurrents	42
	e) Efficacité du programme d'aide	43
	f) Gestion de l'aide: évolution de l'action convergente	43
XII.	LE SECTEUR PRIVÉ ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	44
	a) Coopération industrielle	44
	b) Organisations bénévoles	44
	c) Coopération institutionnelle	45
XIII.	COMMERCE AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	48
	a) Évolution récente des exportations et importations	48
	b) Mesures d'ouverture des marchés	48

TABLEAUX

II-1	Aide publique au développement, 1981 et 1982	2
II-2	Part du budget fédéral consacrée à l'APD, de 1980-1981 à 1982-1983	4
III-1	Aide hors projet et mécanismes spéciaux de transfert de ressources d'APD (dons non imputables à un secteur donné), 1981 et 1982	10
VI-1	Décaissements d'aide multilatérale selon le bénéficiaire, 1981 et 1982	14
VI-2	Répartition de l'aide multilatérale au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), 1981 et 1982	17
VIII-1	Répartition de l'aide bilatérale selon la situation du pays bénéficiaire, 1981 et 1982	21
VIII-2	Répartition de l'aide bilatérale selon le groupe de revenu, 1981 et 1982	22
VIII-3	Répartition de l'aide bilatérale selon la région géographique, 1981 et 1982	23
VIII-4	Répartition de l'aide bilatérale aux pays les moins avancés (PLMA), 1981 et 1982	23
IX-1	Décaissements au titre de l'aide alimentaire, 1981 et 1982	25
IX-2	Décaissements d'APD bilatérale dans le secteur de l'énergie, par sous-secteurs, 1981-1982 et 1982-1983	28
IX-3	Décaissements d'APD bilatérale dans le secteur de l'énergie selon la région géographique, 1981-1982 et 1982-1983	28
IX-4	Répartition des coopérants par secteur, 1980-1982	30
IX-5	Répartition des stagiaires de l'ACDI recevant une formation dans leur pays d'origine ou dans un tiers pays selon la région géographique, de 1980-1981 à 1982-1983	32
IX-6	Répartition des stagiaires au Canada selon la région géographique d'origine, 1982	32
XII-1	Exportations canadiennes vers les pays en développement selon le groupe de revenu, 1981 et 1982	46
XII-2	Importations canadiennes en provenance des pays en développement selon le groupe de revenu, 1981 et 1982	47

I. INTRODUCTION

1. Les années 1980 ne seront faciles pour personne, pays donateurs comme pays bénéficiaires, mais le jeu immensément complexe des forces économiques mondiales défavorise incontestablement le tiers monde. L'aide au développement pourrait, au moins dans une certaine mesure, rééquilibrer la situation; force est toutefois de constater qu'elle stagne depuis quelques années.

2. Réagissant à ce malaise économique chronique, le Canada s'efforce aujourd'hui de trouver un équilibre entre deux obligations fondamentales: la lutte contre l'inflation et le chômage sur le plan intérieur, et ses engagements officiels en matière de coopération au développement. Depuis le dépôt du budget de juin 1982, le gouvernement fédéral s'applique d'une part à comprimer ses dépenses et d'autre part à les réaffecter de façon à consacrer plus de moyens à la création d'emplois au Canada. Cette réorientation budgétaire a eu des répercussions sur tous ses grands programmes, mais précisons tout de suite que les grandes lignes de la politique gouvernementale d'aide au développement - en particulier le rapport-cible Aide publique au développement/Produit national brut (APD/PNB) de 0,5 p. 100 en 1985-1986 - restent inchangées.

3. En fait, le Canada reste fidèle à ses traditionnels objectifs quantitatifs et qualitatifs d'aide au développement, mais il y ajoute désormais une préoccupation d'efficacité qui ne peut qu'en accroître la valeur intrinsèque. Ardent partisan d'une coordination plus étroite de l'APD à l'échelle internationale, il souhaite en outre vivement qu'on en exploite toutes les ressources pour instituer de nouvelles formes de coopération économique et qu'on amorce un véritable "dialogue politique" sur ses avantages potentiels. Comme on pourra le constater à la lecture de ce mémoire, les activités en cours et les initiatives prises en 1982 s'inscrivent dans ce cadre général.

II. IMPORTANCE, RÉPARTITION ET CONDITIONS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

a) Ressources affectées à l'APD

i) Évolution des décaissements et engagements au titre de l'APD

4. Les décaissements nets au titre de l'aide publique au développement ont totalisé $1 476 millions en 1982 contre $1 425 millions l'année précédente. Si l'on se fonde sur les estimations révisées du PNB, on constate une légère régression du rapport APD/PNB d'une année sur l'autre: de 0,42 p. 100 après révision (0,43 p. 100 dans le Mémoire de 1981), il tombe en effet à 0,41 p. 100 (tableau II-I). Cela dit, une tranche de l'APD "officielle" de 1982 n'est pas comptabilisée dans les décaissements effectifs de cette année-là. Le fléchissement du rapport APD/PNB est la résultante de cette omission et du relèvement des estimations du PNB (voir les paragraphes 7 et 17).

Tableau II-1

Aide publique au développement, 1981 et 1982

Programme	(en millions de $)[1] Décaissements (nets) 1981	1982	Engagements 1981	1982
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	1424,5	1476,3	1784,6	1744,3
BILATÉRALE	894,5	1019,8	1211,8	995,5
Subventions	588,6	747,1	741,5	797,6
Projets et programmes	225,3	288,5	524,3	502,1
Assistance technique	146,1	170,8	n.d.	n.d.
Aide alimentaire	84,4	124,9	84,4	124,9
Organisations non gouvernementales internationales (ONGI)	13,0	14,8	13,0	14,8
Secours d'urgence (autres qu'alimentaires)	15,5	25,8	15,5	25,8
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	45,6	52,1	45,6	59,8
Frais d'administration	58,7	70,2	58,7	70,2
Prêts	305,9	272,7	470,3	197,9
dont: aide alimentaire	7,5	6,6	7,5	6,6
MULTILATÉRALE	530,0	456,5	572,8	748,8
Subventions	220,8	272,7	229,4	290,4
dont: aide alimentaire	103,2	133,2	103,2	133,2
Prêts	-0,02	-0,02	-	-
Souscriptions et contributions (avances) de capital	309,2	183,8	343,4	458,4
Rapport APD/PNB[2]	0,42	0,41		

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableau 1.

1. Tous les chiffres fournis dans les tableaux et le texte sont en dollars canadiens, sauf indication contraire. Pour la conversion de ceux qui sont exprimés en monnaie américaine, nous avons appliqué les taux de change recommandés par le secrétariat du CAD: pour 1981, 1 $ EU = 1,1989 $ CAN; pour 1982, 1 $ EU = 1,2337 $ CAN.
2. Après révision, le PNB est estimé à $339,1 milliards pour 1981 et à $356,6 milliards pour 1982.

n.d.: Chiffres non disponibles

ii) Part du budget fédéral consacrée à l'APD

5. Depuis quelques années, la part de l'aide au développement dans le budget fédéral total fluctue relativement peu. Pour l'exercice 1982-1983, elle représente 2,12 p. 100 d'un budget total de $81,15 milliards, soit $1 724 millions.

6. Dans notre Mémoire de 1981, nous faisions mention du nouveau Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) du gouvernement fédéral qui, entre autres fonctions, fixe des plafonds de dépenses - appelés "enveloppes de ressources" - aux principaux postes budgétaires et répartit ces sommes entre les ministères et organismes concernés. L'importance relative de ces enveloppes dans le budget fédéral et la part de l'aide au développement dans celle qui l'englobe sont données au tableau II-2, pour les trois derniers exercices complets.

iii) Distribution de l'APD

7. Les décaissements au titre de l'aide bilatérale se sont chiffrés à $1 019,8 millions en 1982 (69,1 p. 100 de l'APD totale), contre $894,5 millions (62,8 p. 100) en 1981. L'aide multilatérale, par contre, a diminué: de $530 millions, elle est tombée à $456,5 millions. Il ne faut pas voir là une réorientation de la politique du gouvernement canadien à l'égard des institutions d'aide multilatérale, mais plutôt un problème technique: la législation autorisant les contributions aux institutions financières internationales (IFI) n'ayant pas été adoptée par le Parlement avant la fin de l'année civile 1982, il n'était pas possible d'inclure les montants en cause dans les décaissements multilatéraux de cette année-là. Ce contretemps aura également des conséquences sur les chiffres du Mémoire de 1983.

8. Quant aux engagements, ils ont quelque peu augmenté en 1982 pour atteindre $1 744,3 millions, la baisse des obligations bilatérales ayant été palliée par le relèvement des apports multilatéraux[1].

iv) Perspectives en matière d'APD

9. Selon les estimations actuelles, l'aide aux pays en voie de développement sera de l'ordre de $1 812 millions pour l'exercice 1983-1984 (en 1982-1983, les décaissements constatés se sont élevés à $1 724 millions). Les ressources financières affectées à ce programme

---

1. En matière l'aide bilatérale, ne sont comptabilisés ici que les engagements pris pendant l'année en cause et toujours valables à la fin de cette année, quel que soit le mode de versement (décaissement unique ou étalement sur plusieurs années consécutives). Dans les engagements au titre de l'aide multilatérale, par contre, figurent des sommes qui, sans avoir été officiellement engagées, devaient être acquittées avant la fin de l'année suivant l'année de déclaration, sans égard à la période où la promesse avait été faite initialement.

Tableau II-2

Part du budget fédéral consacrée à l'APD, de 1980-1981 à 1982-1983

Enveloppe budgétaire	1980 - 1981 $ M	1980 - 1981 %	1981 - 1982 $ M	1981 - 1982 %	1982 - 1983 $ M	1982 - 1983 %
Affaires sociales	24 633	42,04	27 579	40,02	32 514	40,07
Dette publique	10 687	18,24	15 168	22,01	17 265	21,27
Expansion économique	5 183	8,85	6 899	10,01	8 980	11,07
Défense	5 058	8,63	6 031	8,75	6 944	8,56
Énergie	3 624	6,19	1 608	2,33	3 676	4,53
Affaires extérieures	1 421	2,43	1 702	2,47	2 189	2,70
dont: Aide aux pays en voie de développement	1 231	2,10	1 465	2,13	1 724	2,12
Autres enveloppes	7 983	13,62	9 926	14,41	9 582	11,80
Total des dépenses budgétaires fédérales	58 589	100,0	68 913	100,0	81 150	100,0

Source: Budget des dépenses du Canada, 1983-1984, Partie I: Plan de dépenses du gouvernement.

devraient continuer de s'accroître en termes réels, étant donné que le Canada s'est engagé à porter à 0,5 p. 100 la part de son PNB qu'il consacre à l'APD d'ici 1985. Le gouvernement a toujours la ferme intention d'atteindre 0,7 p. 100 du PNB avant la fin de la décennie (voir notre Mémoire de 1981).

b) Répartition de l'APD entre ses principales composantes

10. Dans notre Mémoire de 1981, nous mentionnions que certaines composantes du programme d'aide s'étaient gonflées de façon disproportionnée vers le milieu des années 1970. De ce fait, les restrictions budgétaires instaurées à la fin de cette décennie ont eu des effets inégaux, les canaux d'acheminement des différents programmes étant régis par des paramètres spécifiques. Les mesures annoncées l'an dernier visaient en partie à rétablir l'équilibre entre les principales composantes du programme d'aide. Mais surtout, elles montrent l'intérêt croissant que porte le Canada à certaines formules qui non seulement servent à la fois ses objectifs nationaux et ceux du développement, mais valent également au programme d'aide le soutien fidèle de l'opinion publique. Les politiques générales du gouvernement dérivent de ce constat.

11. Les parts relatives des principaux programmes d'aide dans le budget total de l'APD des deux dernières années sont données au tableau II-1.

c) Modalités et conditions de l'APD

12. Dans sa politique d'aide au développement, le Canada continue de favoriser les pays les plus pauvres du tiers monde (voir section VIII) en leur accordant essentiellement des subventions ou des prêts "de faveur", c'est-à-dire assortis de conditions très favorables (0-10-50 c'est-à-dire prêts sans intérêt, avec moratoire de 10 ans sur le remboursement et échéance de 50 ans). Des prêts à d'autres conditions sont aussi offerts, selon la situation économique du pays bénéficiaire et l'usage qu'il projette de faire des fonds sollicités.

13. En 1982, le Canada a conclu 19 conventions de prêts avec des pays en voie de développement, pour un engagement total de $197,9 millions.

14. De ce nombre, 17 étaient assortis de conditions souples (0-10-50) et deux (à la Barbade et à la Jamaïque), d'exigences "plus rigoureuses" (3-7-30).

15. De 26,4 p. 100 en 1981, la part des prêts dans les engagements totaux d'APD est tombée à 11,3 p. 100 en 1982. L'"élément de libéralité"[1] de ces prêts, qui avait atteint 89,3 p. 100 en 1981, a régressé à 89,2 p. 100 en 1982. La part des subventions (élément de libéralité: 100 p. 100) dans les engagements d'APD étant par contre passée de 73,6 p. 100 en 1981 à 88,7 p. 100 en 1982; l'élément de libéralité global de l'APD canadienne a crû de 97,4 p. 100 à 98,8 p. 100.

d) Retombées de la Conférence de 1981 des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PLMA)

16. Nous avons déjà mentionné dans notre Mémoire de 1981 que le Canada s'était engagé, d'abord à cette conférence, puis lors de la 37e assemblée générale des Nations Unies, à verser, dans un avenir proche, 0,15 p. 100 de son PNB en APD aux PLMA. Le gouvernement canadien entend respecter cette promesse.

17. Pour 1982, premier exercice complet après la conférence des Nations Unies, l'aide canadienne aux PLMA aurait été de 0,14 p. 100 du PNB (en hausse par rapport à 0,11 p. 100 en 1981) si la loi autorisant nos versements aux Institutions financières internationales (IFI) avait été adoptée pendant l'année civile. Cette affaire étant maintenant réglée, les progrès devraient être plus réguliers dans les années qui viennent.

III. OPINION ET INFORMATION PUBLIQUES

a) L'opinion publique et la coopération au développement

18. La philosophie canadienne de l'aide au développement se fonde sur un mélange de considérations humanitaires, économiques et politiques. La récente récession mondiale n'a fait qu'intensifier ces préoccupations, car de toute évidence, elle a frappé plus durement les pays à revenu faible, élargissant le fossé entre les riches et les pauvres de la planète et enfonçant plus profondément encore certains peuples dans la pauvreté absolue. Mais il faut comprendre qu'en période de récession

---

1. L'"élément de libéralité" est une mesure du degré de faveur rattaché à un prêt. Il correspond à la différence entre le montant nominal du prêt et la valeur actualisée (d'ordinaire au taux de 10 p. 100) des remboursements effectués pendant la durée de la convention, exprimée en pourcentage de la valeur nominale. Par exemple, l'élément de libéralité d'un prêt à 10 p. 100 est nul, tandis qu'il est de 100 p. 100 dans le cas d'un don et qu'il se situe entre ces deux extrêmes pour les prêts de faveur. Pour les prêts de faveur du Canada (0-10-50), l'élément de libéralité atteint 90,3 p. 100; il est de 55,2 p. 100 pour les prêts "3-7-30" et de 33,1 p. 100 pour les crédits "5-5-20". Signalons que les transferts dont l'élément de libéralité est inférieur à 25 p. 100 ne sont pas assimilés à une "aide publique au développement".

globale, de graves difficultés économiques intérieures et de mise au régime des pouvoirs publics, il est quasi inévitable de s'interroger sur le programme d'aide extérieure de son pays. Ainsi, on peut à bon droit se demander si l'effort consenti produit des résultats vraiment bénéfiques et si les mesures prises vont bien dans le sens des priorités nationales, ou encore si le Canada suit, dans le choix des pays auxquels il accorde son aide, ses intérêts nationaux et internationaux.

19. Il n'existe pas de réponses simples à ces questions. Pourtant, il faut qu'elles soient posées, encore et toujours, car c'est ce genre d'interrogation qui, en fin de compte, garantit la coïncidence de notre programme d'aide avec nos objectifs nationaux et internationaux. Sans le soutien de l'opinion publique, il ne peut exister de solution pratique et crédible aux problèmes précités.

20. Les initiatives annoncées dans le Mémoire de 1981 ont déjà commencé à dissiper un certain nombre de préjugés à propos des programmes d'aide, notamment sur l'importance, la croissance et les objectifs des transferts de ressources, ainsi que sur les avantages mutuels qui en découlent. En informant le public, elles ont aussi permis de relever le niveau du débat sur la coopération internationale au développement.

21. Nous avions fait état l'an dernier d'un sondage qui révélait une certaine sensibilisation de l'opinion publique au programme d'aide et au rôle de l'ACDI elle-même, par rapport à une enquête plus restreinte faite en 1980. Un deuxième train d'enquêtes a été lancé en 1982. L'analyse des grandes tendances qui en émergent figurera dans notre Mémoire de 1983.

b) Mesures de sensibilisation

i) Comités parlementaires

22. Les députés canadiens continuent de faire leur large part pour susciter un consensus public en faveur du programme d'aide au développement. Ainsi, le sous-comité sur l'Amérique latine et les Antilles a effectué plusieurs longues tournées dans la région, y tenant plusieurs réunions pour entendre les témoignages d'un très grand nombre de personnes de tous les horizons. Déposé en novembre 1982, son rapport final proposait diverses mesures d'aide dont un soutien ferme aux institutions publiques - régionales ou internationales - et aux organisations non gouvernementales qui obtiennent parfois de remarquables résultats dans leur lutte contre la pauvreté endémique qui sévit dans la plupart des pays de cette région; il suggérait également de lier directement l'aide au développement et le respect des droits de la personne.

23. Par ailleurs, les députés participent régulièrement à des missions ministérielles dans les pays en développement et font partie des délégations envoyées par le Canada aux sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et des autres organismes internationaux d'aide au développement.

24. Enfin signalons que les réunions normales du Comité permanent sur les Affaires extérieures et la Défense nationale donnent régulièrement lieu à des échanges publics sur l'efficacité du programme d'aide et sur diverses autres questions liées à la politique d'aide au développement.

ii) Programmes d'information publique

25. L'ACDI a procédé en 1982 à un examen complet des buts et activités de sa Direction générale des affaires publiques. On souhaitait par ce moyen compléter le programme d'information en cours, qui est fortement centralisé et surtout destiné aux médias et groupes d'intérêt d'envergure nationale, par des campagnes régionales qui établiraient un lien plus direct entre le programme canadien d'aide internationale et les nombreuses personnes et entreprises qui y collaborent et en assurent l'efficacité.

26. Dans cette optique nouvelle, la planification et la réalisation des programmes d'information sur l'aide au développement seront désormais axées sur la notion du "voisin" coopérant ou conseiller technique au Bangladesh, par exemple, ou encore, sur "l'entreprise de chez nous" qui exporte du matériel à la Tanzanie. Cette personnalisation de l'information vise à concrétiser les concepts théoriques de l'intérêt mutuel et de l'interdépendance globale.

iii) Programme de participation du public

27. Comme nous l'avons expliqué l'an dernier, ce programme a pour but d'appuyer les efforts des organisations non gouvernementales, des institutions et des groupements communautaires du Canada qui tentent d'inciter les Canadiens à s'engager en faveur du développement international. Plus précisément, il vise:

- à sensibiliser le peuple canadien aux problèmes du développement;
- à éveiller l'intérêt et à susciter la participation du plus grand nombre;
- à accroître l'apport du secteur privé à l'aide au développement.

28. Bien qu'assez modestement doté, ce programme semble avoir touché un grand nombre de Canadiens de toutes les couches de la société et de toutes les régions. De 35 la première année (1971-1972), le nombre des projets réalisés dans ce cadre est passé à près de 600 en 1982-1983; dans le même intervalle, le financement de l'ACDI à ce titre a crû de $0,6 millions à $5,3 millions.

IV. RELATIONS ENTRE LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'UN PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE ACCORDÉE

a) Souplesse budgétaire générale

29. Dans notre Mémoire de 1981, nous expliquions de façon assez détaillée le nouveau Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) du gouvernement fédéral, formule de planification budgétaire intégrée qui comporte des mécanismes de réaffectation de ressources permettant d'adapter les structures budgétaires aux changements de priorités. Ses principaux éléments, soit la Stratégie globale, le Plan financier pluriannuel, le Plan opérationnel pluriannuel et le Budget des dépenses, sont établis et mis à jour tous les ans.

30. Dès 1984, l'ACDI ajoutera une composante au Budget des dépenses (synthèse des dépenses envisagées par le gouvernement pour l'exercice financier à venir), le "Plan des dépenses de l'Agence", avec le double objectif suivant:

- faire ressortir, devant le Parlement et l'opinion publique, les fonctions des divers éléments du programme d'aide en présentant de façon plus explicite que par le passé les demandes de financement au Parlement;

- accroître le degré d'imputabilité de l'Agence.

31. Par ailleurs, le gouvernement canadien songe à modifier certaines modalités du contrôle budgétaire du programme d'aide et notamment, à réduire le nombre des "affectations" (c'est-à-dire des catégories de dépenses) qui forment le budget global de l'ACDI. Cette consolidation accroîtrait la marge de manoeuvre de l'Agence en lui permettant de virer plus souvent des fonds d'une "composante de programme" à l'autre (de la "coopération industrielle" à la "coopération institutionnelle", par exemple) sans changer d'affectation. L'ACDI serait alors mieux en mesure de s'adapter aux circonstances nouvelles.

b) Aide hors projet et mécanismes spéciaux de transfert de ressources d'APD

32. L'expression "aide hors projet" désigne un vaste assortiment d'instruments qui sont utilisés de façon sélective, toujours en réponse à des besoins ponctuels; pour être efficaces, ils doivent se greffer à d'autres formes de transfert de ressources. Parmi les plus couramment employés, citons: les marges de crédit, l'aide alimentaire et les secours humanitaires et d'urgence. Pour un sommaire des activités de 1981 et 1982, se reporter au tableau III-1.

33. Quant aux mécanismes spéciaux de transfert des ressources d'APD, ce sont des mesures extraordinaires comme le rééchelonnement des dettes et les prêts d'urgence accordés pour stabiliser les déficits des balances de paiements, qui ne font pas partie du programme normal d'aide au développement.

Tableau III-1

Aide hors projet et mécanismes spéciaux de transfert de ressources d'APD (dons non imputables à un secteur donné), 1981 et 1982

(en millions de $)

Catégorie	Engagements 1981 Subventions	1981 Prêts	1982 Subventions	1982 Prêts
1. Financement des importations courantes:	116,8	108,3	138,0	-
a) Aide alimentaire	84,4	7,5	124,9	-
i) Programme général d'importation	83,4	7,5	124,9	-
ii) Aide alimentaire d'urgence	1,0	-	-	-
b) Biens et services choisis par le donateur	32,4	100,8	13,1	-
2. Secours d'urgence et humanitaires autres que l'aide alimentaire	15,5	-	25,8	-
3. Dons non directement liés aux importations:	18,0	-	3,7	-
a) Dons à caractère général	18,0	-	3,7	-
b) Dons au titre des budgets administratifs courants	-	-	-	-
4. Rééchelonnement des dettes	-	3,7	-	47,0
5. Prêts au titre de la stabilisation du déficit de la balance des paiements	-	17,2	-	-
6. Autres	97,3	-	-	-
TOTAL	247,6	129,2	167,5	47,0

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableau 5.

34. Fait à souligner, quand un pays sollicite un prêt pour redresser une balance des paiements lourdement déficitaire, le Canada exige d'ordinaire qu'il s'entende d'abord avec le Fonds monétaire international (FMI) sur un train de mesures susceptible de stabiliser sa situation économique et de corriger les déséquilibres.

c) Rééchelonnement des dettes

35. Nul ne conteste que la crise financière internationale sape gravement la position des pays en développement, aussi bien ceux qui se sont lourdement endettés que les nations trop pauvres pour avoir accès au moindre crédit. Cela dit, l'APD ne semble pas être l'instrument le mieux adapté pour pallier ce genre de difficultés à court terme. La solution viendra plutôt d'une franche coopération entre les pays créditeurs et débiteurs, les institutions financières internationales et les prêteurs commerciaux, de la mise en place de politiques de relance mondiale et de l'adoption de programmes de redressement appropriés.

36. Les ressources - rares, donc précieuses - de l'aide au développement doivent plutôt être consacrées aux priorités à moyen et long termes. Quelles que soient la rapidité et la robustesse de la reprise, ce n'est pas d'une gestion efficace des phénomènes cycliques que surgira la solution aux problèmes structurels des pays en développement, problèmes particulièrement aigus dans les pays les plus pauvres. En d'autres termes, même si la reprise économique internationale vient à point pour redresser le système financier mondial, l'aide au développement restera l'un des principaux moyens de stimuler le taux de formation de capital fixe dans les pays les plus pauvres, où il est en général plutôt faible.

37. Sans envisager, dans le cadre normal de la coopération au développement, des mesures nouvelles pour alléger l'endettement des pays du tiers monde, le Canada continuera d'accorder l'essentiel de ses prêts de faveur aux pays à faible revenu et de verser la totalité de son aide aux PLMA sous forme de subventions.

V. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET L'ÉCONOMIE NATIONALE

a) Politique de l'aide liée et règlements régissant les achats

38. Depuis 1970, année où le Canada a libéralisé le lien obligatoire qui existait auparavant entre l'APD et le recours à des fournisseurs canadiens, la situation à cet égard est demeurée essentiellement la même. La politique actuelle autorise à délier à 100 p. 100 l'aide multilatérale (à l'exception de l'aide alimentaire) et l'aide au titre des frais de transport, et à 20 p. 100 toute l'aide bilatérale. L'autorisation s'appliquant, dans ce cas, à l'ensemble du programme plutôt qu'aux projets pris isolément, il est en fait parfaitement possible de délier à 100 p. 100 certains projets bilatéraux si les circonstances le justifient.

39. Cette politique représente un compromis entre deux argumentations, l'une voulant que toute forme de lien risque d'alourdir le coût du projet financé, voire de forcer le pays bénéficiaire à modifier ses priorités pour respecter ses engagements d'achat envers le Canada, l'autre soutenant qu'il faut assurer les fournisseurs canadiens d'une proportion substantielle des retombées de l'aide bilatérale pour garder l'appui de l'opinion publique canadienne, étant donné le niveau déjà élevé de l'APD (entièrement déliée) multilatérale.

40. Le souci de parvenir à un équilibre réaliste entre ces deux positions se traduit dans la planification des projets et programmes par une tendance à privilégier les domaines où les fournisseurs canadiens sont particulièrement bien placés et par l'emploi de procédures d'appel d'offres qui assurent une concurrence sérieuse, de façon à minimiser le coût intrinsèque des engagements d'achat liés à l'aide accordée.

41. Les règlements régissant l'acquisition de biens et de services dans le cadre du programme d'aide prévoient que la gestion des achats peut être assurée soit par le gouvernement du Canada (ou son agent), soit par celui du pays bénéficiaire (ou son agent), sous la supervision générale du gouvernement canadien. Dans le cas des prêts, la décision revient dans la très grande majorité des cas au pays bénéficiaire; dans le cas des subventions, elle est en général prise par le gouvernement canadien.

42. Si le contrat porte sur des marchandises et que le gouvernement canadien choisit les fournisseurs, il procède presque toujours par publication d'un appel d'offres dans un journal ou plus ou par sélection dans une liste des fournisseurs potentiels, et exige que la fabrication soit aux deux tiers canadienne. D'autres critères régissent les prestations de services professionnels. Quant le pays bénéficiaire se charge du choix des fournisseurs, il est en général tenu de procéder aux appels d'offre à partir d'une liste représentative de producteurs, conformément aux pratiques commerciales généralement reconnues.

b) <u>Financement parallèle</u>

43. Le Canada a fait siennes les directives proposées par le Comité d'aide au développement à propos de l'emploi d'APD en parallèle avec les crédits à l'exportation et les autres modes de financement commercial[1].

44. À l'occasion, l'ACDI finance certains projets en parallèle avec la Société pour l'expansion des exportations aux conditions suivantes: a) la tranche prise en charge par l'ACDI constitue un investissement valide dans l'optique du développement; et b) le projet fait partie des grands objectifs prioritaires de développement du pays bénéficiaire.

---

1. "DAC Guiding Principles for the Use of Aid in Association with Export Credits and Other Market Funds" (achèvement prévu en 1983).

c) Retombées nationales du programme d'aide

45. Depuis deux ans, ce problème suscite de vifs débats tant au Parlement que dans la presse, le milieu des affaires et le monde syndical. Le consensus qui s'en dégage est que si l'objectif central du programme doit demeurer le développement socio-économique des pays peu industrialisés par une répartition équitable des bienfaits du progrès, il faut également se soucier des retombées de ces investissements sur l'emploi et la production au Canada.

46. Bien qu'on tienne compte des effets sur l'emploi d'un projet pendant sa conception et son examen, rien de précis n'est prévu dans le programme d'aide pour stimuler la création d'emplois au Canada. Non que le problème soit jugé négligeable: simplement, on donne la priorité aux critères d'aide dans le choix et l'élaboration des projets. En d'autres termes, l'objectif principal du programme d'aide demeure le développement, et le critère fondamental de sélection des projets, les besoins des pays en voie de développement.

VI. CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES

47. Le Canada achemine traditionnellement une portion appréciable de son APD par des voies multilatérales, tant en chiffres absolus qu'en comparaison avec d'autres pays donateurs. L'attitude du gouvernement à cet égard traduit d'une part son souci constant de préserver un certain équilibre entre les divers éléments du programme d'APD, et d'autre part l'intérêt accru qu'il porte depuis quelques années à l'aide bilatérale (d'État à État ou non gouvernementale); ces formes d'aide lui paraissent en effet particulièrement efficaces, non seulement parce qu'elles favorisent le développement et servent ses intérêts nationaux, mais aussi parce qu'elles suscitent des appuis populaires en faveur du programme d'aide.

48. On trouvera au tableau VI-1 un état des décaissements effectuées au titre de l'aide multilatérale en 1981 et 1982, par catégorie de bénéficiaires. Ceux-ci ont représenté respectivement 37,2 p. 100 et 30,9 p. 100 de l'APD totale accordée ces deux années-là[1].

a) Institutions financières multilatérales

49. Le Canada est l'un des principaux bailleurs de fonds des institutions financières internationales (les IFI), ainsi qu'en témoigne la part des contributions à ce titre dans l'APD canadienne: au cours des prochaines années, elle devrait en effet se maintenir dans une fourchette de 18 à 20 p. 100.

---

1. Voir la section II iii) ci-dessus.

Tableau VI-1

Décaissements d'aide multilatérale selon le bénéficiaire, 1981 et 1982

Catégorie/Organisation bénéficiaire	(en millions de $) 1981	1982
Souscriptions en capital (investissements):	21,1	37,9
Banque de développement des Caraïbes (BDC)	0,8	1,1
Société financière internationale (SFI)	4,2	4,3
Banque asiatique de développement (BAsD)	9,1	0,9
Banque interaméricaine de développement (BID)	7,0	2,1
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	-	29,0
Banque africaine de développement (BAfd)	-	0,5
Prêts et contributions (avances):	288,1	146,0
Fonds africain de développement (FAD)	30,0	-
Banque asiatique de développement (BAsD)	56,7	-
Banque de développement des Caraïbes (BDC)	5,9	3,0
Banque interaméricaine de développement (BID)	19,4	-
Association internationale de développement (AID)	176,1	143,0
Dons:	220,8	272,6
Programme alimentaire mondial (PAM)	98,7	128,9
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	45,0	51,0
Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)	4,0	4,6
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)	7,3	7,8
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	10,0	12,0
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP)	7,7	9,5
Fonds international de développement agricole (FIDA)	-	14,0
Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI)	9,1	10,2
Autres organismes des Nations Unies	12,3	19,5
Autres organisations multilatérales	26,4	15,1
Banques régionales de développement	0,3	-
TOTAL	530,0	456,5

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableau 2A.

50. Bons nombre de motifs historiques ou politiques peuvent être avancés pour expliquer le soutien du Canada aux IFI, dont: la "force de frappe" de ces organismes, le préjugé favorable du Canada à l'égard des institutions multilatérales en général, et l'évolution des voies d'acheminement de l'aide canadienne au fil des ans. Ainsi, l'importance de nos engagements à l'égard de la Banque de développement des Caraïbes (BDC) s'explique par l'existence de liens historiques entre notre pays et ceux de cette région, mais aussi par notre souci d'exploiter à la fois les ressources multilatérales et bilatérales pour résoudre les problèmes de développement des pays antillais membres du Commonwealth.

b) Agences et programmes des Nations Unies

51. Par l'intermédiaire de l'ACDI, le Canada finance quelque 36 programmes des agences des Nations Unies, du Commonwealth, de la francophonie et des centres de recherche agricole internationaux. Notre pays contribue en outre au fonctionnement de certaines institutions de coopération technique dans le but de garantir la vitalité du réseau multilatéral. Il croit en effet que ces groupes sont mieux en mesure qu'un pays seul de lever certains grands obstacles au développement et aussi que leurs activités complètent bien les interventions à caractère plus strictement financier des IFI et des programmes bilatéraux.

52. Le choix des institutions et programmes multilatéraux à financer se fonde sur un certain nombre de règles, dont les suivantes:

- soutien aux organismes de centralisation de l'aide au développement;
- aptitude de l'institution en cause à réaliser de façon efficiente et efficace des programmes de développement;
- priorité accordée aux pays les plus pauvres et, à l'intérieur de ces pays, aux couches les plus pauvres de la population;
- orientation en faveur de l'autosuffisance et de la satisfaction des besoins élémentaires de l'homme;
- primauté accordée aux grands problèmes dans les domaines clés de l'agriculture, de l'énergie et des ressources humaines.

53. Conformément à ces objectifs, le Canada accorde une large part de son soutien financier aux institutions suivantes: i) le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de loin le principal bénéficiaire, surtout parce que c'est ce maillon du réseau onusien qui coordonne la plupart des projets de coopération technique et que 80 p. 100 de ses ressources vont aux pays les plus pauvres[1]; ii) le

---

1. En 1982 le Canada a également participé activement aux délibérations du conseil du PNUD et de son comité plénier intersessionnel sur les modes de financement et d'administration du Programme.

Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (FCCT), à cause de son rôle d'agent central de financement pour tout le Commonwealth, et le Programme spécial de développement (PSD) qui assume la même fonction pour la francophonie; iii) le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI - tableau VI-2), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), favorisés parce qu'ils s'occupent de problèmes mondiaux prioritaires tels l'alimentation, la population et le bien-être des mères et des enfants.

c) Aide humanitaire internationale

54. Dans le cadre de ce programme, le Canada vient en aide à diverses institutions internationales et organisations non gouvernementales canadiennes et internationales qui dispensent des secours humanitaires. Outre le fonctionnement courant d'organisations humanitaires internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), l'État canadien finance les services d'urgence et d'aide aux réfugiés mis en place dans certains pays par des institutions internationales comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et divers groupes non gouvernementaux canadiens et internationaux.

55. En 1982, le Canada a par ailleurs entrepris de redéfinir sa politique en matière d'aide humanitaire internationale. Cette recherche, qui doit s'achever en 1983, guidera à l'avenir les actions canadiennes en cas de désastres d'origine naturelle ou humaine. L'accent sera mis sur l'efficacité, la complémentarité et la coordination des moyens retenus par le gouvernement canadien.

VII. FINANCEMENT CONJOINT

a) Financement conjoint avec des agences de développement multilatérales

56. En commun ou en parallèle, le Canada finance des projets de grande envergure avec diverses agences multilatérales. Pour garantir la cohérence administrative et respecter les contraintes légales sur la fourniture de biens et de services, il préfère d'ordinaire procéder par financement "parallèle" d'un service, d'un projet ou d'une portion de projet clairement définissable sur le plan financier; mais s'il juge une opération suffisamment cruciale à l'avancement du programme de développement d'un pays bénéficiaire et considère telle agence multilatérale particulièrement bien placée pour la réaliser, il est tout à fait prêt à passer par une forme de financement commun.

Tableau VI-2

Répartition de l'aide multilatérale au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), 1981 et 1982

(en millions de $)

Programme	Décaissements 1981	Décaissements 1982	Engagements 1981	Engagements 1982
Centre international d'amélioration du maïs et du blé (CIMMYT)	1,43	1,51	1,50	1,53
Institut international de recherche sur le riz (IIRR)	1,43	1,51	1,50	1,53
Institut international d'agriculture tropicale (IITA)	1,43	1,47	1,47	1,53
Centre international d'agriculture tropicale (CIAT)	1,27	1,44	1,49	1,53
Institut international de recherches sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT)	1,17	1,44	1,49	1,51
Centre international de la pomme de terre (CIP)	0,76	0,85	0,85	0,85
Laboratoire international de recherches sur les maladies animales (LIRMA)	0,60	0,65	0,65	0,71
Centre international de recherches agricoles dans les zones sèches (ICARDA)	0,40	0,60	0,60	0,66
Autres	0,57	0,73	0,73	0,81
TOTAL	9,06	10,20	10,30	10,62

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableaux 2A et 3a.

57. Le Canada accorde ainsi un soutien actif aux campagnes de la Banque mondiale et des diverses banques régionales de développement en vue de promouvoir et de multiplier les opérations de financement conjoint, avec des organismes officiels ou des entreprises, dans le but ultime de mobiliser des ressources financières supplémentaires pour les activités de développement de haut calibre. Tout en coordonnant, au moins dans une certaine mesure, les initiatives des donateurs, ces formules leur permettent de participer à des projets qui seraient trop considérables sur le plan financier ou trop complexes sur le plan technique pour être assumés par un seul bailleur de fonds.

b) Une nouvelle formule institutionnelle: le financement conjoint avec les agences d'aide arabes

58. Le Canada finance (ou envisage de financer) conjointement avec des donateurs arabes quelque 45 projets dans 35 pays d'Afrique, d'Asie et des Amériques. L'ensemble est chiffré à plus de $8 milliards et rend compte d'environ $1 milliard de l'APD bilatérale du Canada. Bon nombre de ces projets sont des opérations de grande envergure, dans le domaine de l'hydro-électricité ou des transports, qui ont été lancées par la Banque mondiale et dont le Canada finance, "en parallèle", certaines composantes.

59. Au cours des deux dernières années, le Canada a eu divers contacts avec des donateurs arabes. En 1982, ses représentants ont en outre fait la tournée du Fonds de développement saoudien, de la Banque islamique de développement, du Fonds du Koweit, du Fonds arabe, du Fonds d'Abou Dhabi, du Fonds de l'OPEP et de la Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (BADEA). L'ACDI a également créé le poste fonctionnel de conseiller principal et coordonnateur des affaires arabes, dont le titulaire a pour responsabilité essentielle la mise en train de projets de cofinancement avec des donateurs arabes.

60. Lors de la réunion conjointe du FMI et de la Banque mondiale à Toronto, en septembre 1982, le président de l'ACDI et des membres de la direction de l'Agence ont par ailleurs rencontré les dirigeants des agences d'aide arabes pour leur exposer les politiques et objectifs de l'ACDI; les participants à cette réunion ont également discuté de quelques projets et programmes d'intérêt mutuel. C'était la première rencontre de ce genre entre des membres de la haute direction de l'ACDI et des représentants des grandes institutions financières arabes qui forment le Groupe de coordination arabe.

61. La même année a été mis en chantier un document intitulé "L'ACDI et le monde arabe: esquisse de coopération en matière de développement"[1]. Le but de cet ouvrage est de mieux faire connaître au Canada et dans le tiers monde la nature, l'ampleur et les modalités de l'aide offerte par les organismes et institutions arabes.

---

1. Publié en 1983.

VIII. RÉPARTITION DE L'AIDE BILATÉRALE

a) Principes directeurs

62. Les critères d'admissibilité à l'APD dont nous avons parlé dans notre Mémoire de l'an dernier ont continué de régir les choix du gouvernement canadien en 1982. Les grands principes de cette nouvelle politique se résument ainsi:

- concentration de l'APD dans les pays les plus démunis;
- vision plus large et mieux coordonnée des relations bilatérales avec les pays en voie de développement;
- ventilation plus fine des pays du tiers monde; l'objectif est de distinguer les nations à revenu élevé ou moyen des pays peu industrialisés et des pays les plus pauvres et les moins développés, pour ensuite adapter les stratégies et les tactiques de coopération aux besoins propres de chaque catégorie.

63. Ce cadre témoigne du triple objectif que s'est fixé le Canada: favoriser, dans les pays en développement, des formes de croissance socio-économique indépendantes; jeter les bases de relations commerciales et politiques durables; et affiner les stratégies de coopération avec le tiers monde en mettant l'accent sur les pays les plus pauvres.

64. La politique d'aide bilatérale du Canada distingue trois catégories de bénéficiaires potentiels d'après la nature et l'importance des intérêts canadiens - institutionnels, commerciaux ou politiques - et les formes d'aide offertes dans le cadre des programmes établis:

Catégorie I - "Pays de concentration"

Principaux bénéficiaires de l'APD du Canada, ils bénéficieront normalement d'une assistance très suivie et très considérable. L'aide qui leur est offerte fait l'objet d'une planification et d'une programmation pluriannuelles et peut emprunter toutes les formes et toutes les voies possibles.

Catégorie II - "Pays à instruments choisis"

Les formules proposées à ces pays seront de préférence souples, adaptables et faciles à gérer. Il n'y a pas de planification pluriannuelle dans cette catégorie, qui regroupe pour l'essentiel des pays à revenu moyen présentant d'intéressantes perspectives commerciales ou politiques à long terme. Entre autres formes d'aide envisageables, citons la marge de crédit, le cofinancement et tous les genres d'assistance technique, industrielle et institutionnelle.

Catégorie III - "Autres pays admissibles"

Dans ces pays, l'aide canadienne se résume d'ordinaire aux projets financés par la mission (programme FAM) ou réalisés par des ONG, ainsi qu'à quelques activités de coopération institutionnelle et industrielle. Peut s'y ajouter au besoin de l'aide alimentaire pour motifs humanitaires.

65. Ce cadre d'admissibilité n'est devenu pleinement opérationnel qu'en 1982. Il est donc trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur son efficacité, mais on peut déjà dégager certaines grandes tendances et notamment celles-ci:

- les particularismes nationaux en matière de développement institutionnel peuvent imposer des choix différents pour réaliser le même objectif;

- les conséquences administratives de telle forme d'aide varient parfois beaucoup d'un pays à l'autre;

- le fait qu'un pays affiche un revenu par habitant élevé ne signifie pas forcément qu'il dispose des compétences nécessaires pour gérer l'aide qui lui est fournie.

66. On trouvera dans le Mémoire de 1983 une analyse plus complète de l'expérience en cours.

b) Décaissements et engagements au titre de l'aide bilatérale

67. Les tableaux VIII-1 à VIII-4 résument les activités menées en 1981 et 1982 au titre de l'aide bilatérale.

68. Le tableau VIII-1 donne la répartition de l'aide bilatérale d'après les trois catégories de bénéficiaires reconnues par l'ACDI. Les "pays de concentration" rendent compte de près des deux tiers des décaissements bilatéraux de 1982. Si, en pourcentage, la part des engagements bilatéraux envers ces pays reste stable, en chiffres absolus, elle recule par rapport à l'année précédente.

69. Les pays à faible revenu demeurent les principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale canadienne. En 1982, leur part des décaissements est montée à 66 p. 100 du total, contre 60 p. 100 l'année précédente. Le pourcentage des engagements en leur faveur a toutefois régressé dans une proportion semblable au cours de la même période (voir le tableau VIII-2).

70. Le tableau VIII-3 présente une répartition de l'aide bilatérale selon la région géographique. Avec 40 p. 100 des décaissements totaux en 1982, l'Afrique s'arroge la part du lion; les engagements bilatéraux envers cette région sont également en hausse. En Asie, les décaissements sont restés stables, mais les engagements ont marqué une régression entre 1981 et 1982.

Tableau VIII-1

Répartition de l'aide bilatérale selon la situation du pays bénéficiaire, 1981 et 1982

Situation	Décaissements (nets) 1981 $ M	1981 %	1982 $ M	1982 %	Engagements 1981 $ M	1981 %	1982 $ M	1982 %
Pays de concentration	520,7	58,2	642,8	63,0	870,8	71,9	620,5	62,3
Pays à instruments choisis	99,5	11,1	93,7	9,2	65,8	5,4	91,9	9,2
Autres pays admissibles	58,8	6,6	83,2	8,2	67,1	5,5	88,9	8,9
Somme partielle de l'aide distribuable par pays	679,0	75,9	819,7	80,4	1003,7	82,8	801,3	80,4
Aide non distribuable par pays/catégorie[1]	45,7	5,1	20,6	2,0	38,3	3,2	24,2	2,5
Autres formes d'aide bilatérale[2]	169,8	19,0	179,5	17,6	169,8	14,0	170,0	17,1
dont:								
Frais d'administration	58,7	6,6	70,2	6,9	58,7	4,8	70,2	7,1
ONG canadiennes	59,6	6,7	41,0	4,0	59,6	4,9	41,0	4,1
Secours d'urgence	-	-	1,2	0,1	-	-	1,2	0,1
CRDI	17,9	2,0	24,6	2,4	17,9	1,5	22,1	2,2
Coopération industrielle	-	-	4,1	0,4	-	-	3,7	0,4
ONG internationales	13,9	1,5	14,8	1,5	13,0	1,1	14,8	1,5
Soc. Petro-Canada pour l'assistance internationale	-	-	0,6	0,1	-	-	-	-
AIDE BILATÉRALE TOTALE	894,5	100,0	1019,8	100,0	1211,8	100,0	995,5	100,0

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableaux 2A et 3A.

1. Compren les contributions à des projets régionaux.
2. Les chiffres sur l'aide distribuable par pays faisant l'objet d'un poste distinc dans les tableaux, les "autres formes d'aide bilatérale" consistent pour l'essentiel en apports non directement distribuables de cette façon. Ainsi, PCI a consacré $13,1 millions à l'assistance technique en 1982. De ce montant, $12,5 millions étaient distribuables par pays; le solde de $0,6 million figure sous "Autres formes d'aide bilatérale".

Tableau VIII-2

Répartition de l'aide bilatérale selon le groupe de revenu, 1981 et 1982

Groupe de revenu[1]	Décaissements (nets) 1981 $ M	1981 %	1982 $ M	1982 %	Engagements 1981 $ M	1981 %	1982 $ M	1982 %
Pays à faible revenu (PFR)	529,5	59,2	670,1	65,7	789,8	65,2	594,0	59.7
Pays à revenu moyen (PRM)	143,3	16,0	135,1	13,2	203,0	16,7	191,2	19,2
Nouveaux pays industriels (NPI)	4,0	0,5	8,7	0,9	1,9	0,2	7,5	0,7
Pays de l'OPEP	2,1	0,2	6,1	0,6	1,8	0,2	7,3	0,7
Aide non distribuable par groupe de revenu ou non précisée[2]	45,8	5,1	20,3	2,0	45,5	3,7	25,5	2,6
Autres formes d'aide bilatérale[3]	169,8	19,0	179,5	17,6	169,8	14,0	170,0	17,1
AIDE BILATÉRALE TOTALE	894,5	100,0	1019,8	100,0	1211,8	100,0	995,5	100,0

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableaux 2A et 3A.

1. D'après les définitions du CAD et le revenu moyen par habitant de 1980, les groupes de revenu s'établissent ainsi:
   PFR: pays dont le revenu moyen par habitant est inférieur à $600 ÉU;
   PRM: pays dont le revenu moyen par habitant dépasse $600 ÉU;
   NPI: pays qui ont atteint un niveau relativement élevé de développement - Argentine, Brésil, Corée (République de), Espagne, Grèce, Hong Kong, Mexique, Portugal, Singapour, Taiwan et Yougoslavie;
   Pays de l'OPEP: Algérie, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Équateur, Gabon, Iran, Irak, Koweït, Lybie et Qatar. Deux autres pays membres - l'Indonésie et le Nigéria - sont classés dans les PFR et les PRM respectivement.
2. Ne comprend pas les dons aux pays du Sahel qui font partie des pays à faible revenu.
3. La ventilation de cette catégorie est donnée au tableau VIII-1.

Tableau VIII-3

Répartition de l'aide bilatérale selon la région géographique, 1981 et 1982

Région géographique	Décaissements (nets)				Engagements			
	1981		1982		1981		1982	
	$ M	%	$ M	%	$ M	%	$ M	%
Afrique	305,5	34,1	407,9	40,0	368,7	30,4	412,5	41,4
Amériques	105,9	11,8	97,2	9,5	139,1	11,5	107,2	10,8
Asie	290,4	32,5	326,2	32,0	526,1	43,4	304,1	30,6
Europe	22,4	2,5	7,7	0,8	7,8	0,7	0,4	...
Océanie	0,5	0,1	1,3	0,1	0,3	...	1,3	0,1
Autres formes d'aide bilatérale[1]	169,8	19,0	179,5	17,6	169,8	14,0	170,0	17,1
AIDE BILATÉRALE TOTALE	894,5	100,0	1019,8	100,0	1211,8	100,0	995,5	100,0

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableaux 2A et 3A.
... Montant négligeable
1. La ventilation de cette catégorie est donnée au tableau VIII-1.

Tableau VIII-4

Répartition de l'aide bilatérale aux pays les moins avancés (PLMA), 1981 et 1982

PLMA	Décaissements (nets)				Engagements			
	1981		1982		1981		1982	
	$ M	%	$ M	%	$ M	%	$ M	%
Afrique	130,7	14,6	160,1	15,7	125,7	10,3	211,4	21,2
Amériques	9,1	1,0	11,4	1,1	10,5	0,9	5,0	0,5
Asie	77,5	8,7	117,6	11,5	139,3	11,5	86,8	8,7
AIDE BILATÉRALE TOTALE	894,5	100,0	1019,8	100,0	1211,8	100,0	995,5	100,0

Source: Questionnaire du CAD (1981 et 1982), tableaux 2A et 3A.

71. L'aide bilatérale aux PLMA augmente tant sur le plan des décaissements (de 24 à 28 p. 100) que des engagements (de 23 à 30 p. 100) d'une année sur l'autre. Dans cette catégorie également, l'Afrique obtient l'essentiel des fonds, suivie par l'Asie (tableau VIII-4).

IX. RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'AIDE

a) Secteurs prioritaires

i) Agriculture et développement rural

72. L'objectif premier du programme canadien d'aide alimentaire et d'assistance à l'agriculture et au développement rural demeure de réduire la faim, la sous-alimentation et la pauvreté, en permettant aux pays en développement de mieux subvenir à leurs propres besoins alimentaires. Aussi l'ACDI continuera-t-elle à privilégier les cultures vivrières plutôt que l'agriculture d'exportation et accordera-t-elle une attention spéciale aux retombées des programmes agricoles sur le régime alimentaire des groupes cibles.

73. L'aide alimentaire demeure une importante composante du programme agricole du Canada. La part des décaissements d'APD qui lui est consacrée grimpe de 14 p. 100 en 1981 à 18 p. 100 en 1982. Plus de la moitié des livraisons bilatérales effectuées à ce titre en 1982 sont allées à des pays d'Asie.

74. En sa qualité de membre actif du groupe "Coopération pour le développement en Afrique" (CDA), l'ACDI a accru son aide à la recherche agricole, notamment en contribuant à relever le calibre de certains centres nationaux et régionaux pour leur donner les moyens d'exploiter les résultats de recherche et d'autres services des centres internationaux. Le Canada a aussi majoré ses contributions à la recherche internationale en 1982 (tableau VI-2).

75. Le "développement rural" constitue un domaine d'intervention privilégié pour le Canada, qui en apprécie le caractère multidisciplinaire et l'impact potentiel sur les groupes visés. On peut dire que cette forme d'aide jette les bases du développement socio-économique d'un pays. Au fil des ans, il s'est avéré que l'efficacité d'une stratégie de développement variait suivant les particularités institutionnelles du pays cible. Dans cette optique, nous avons entrepris un examen approfondi de notre formule de "développement rural intégré". Un premier rapport intitulé "Développement rural intégré: L'état de la question, 1982-1983" est paru en 1982. Le travail se poursuit.

ii) Énergie

Politique et réalisation

76. L'énergie demeure un secteur hautement prioritaire du programme canadien d'aide au développement international. Parmi les principales caractéristiques des actions entreprises en 1982, signalons: la

Tableau IX-1

Décaissements au titre de l'aide alimentaire[1], 1981 et 1982

Programme	1981		1982	
	$ M	%	$ M	%
AIDE BILATÉRALE	92,8	47,3	139,6	53,1
dont:				
Amériques	14,3	7,3	6,6	2,5
Afrique anglophone	20,0	10,2	28,2	10,7
Asie	41,7	21,3	83,0	31,6
Afrique francophone	12,0	6,1	15,9	6,1
Autres bénéficiaires	4,8	2,4	5,9	2,2
AIDE MULTILATÉRALE	103,2	52,7	123,1	46,9
dont:				
Programme alimentaire mondial (PAM)	98,8	50,4	118,9	45,3
UNRWA	4,4	2,3	4,2	1,6
TOTAL	196,0	100,0	262,7	100,0

Source: ACDI

1. Comprend les frais de transport.

valorisation des projets énergétiques à petite échelle pour équilibrer les investissements plus traditionnels dans des projets de production et de transport d'énergie hydroélectrique; la réaffirmation de la valeur des initiatives multilatérales dans ce domaine; l'insistance mise sur la coordination entre les donateurs et les bénéficiaires. Le Canada a amorcé des démarches en vue de participer au programme d'études énergétiques de la Banque mondiale et a collaboré à la revue, par la Banque de développement asiatique, des projets d'aide technique qui se déroulent actuellement en Asie, dans le domaine énergétique. Il s'occupe également de coordonner certaines interventions dans le secteur de l'énergie, notamment au sein du groupe "Coopération pour le développement en Afrique".

77. Les décaissements bilatéraux du Canada dans le domaine de l'énergie (y compris ceux de la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale figurent aux tableaux IX-2 et IX-3, par sous-secteur et par région. Comme auparavant, les quatre cinquièmes environ ont été consacrés à la production et à la distribution d'électricité — secteurs de compétence traditionnels du Canada. Sont inclus à ce poste les contributions au titre de projets de grande envergure (y compris les études de faisabilité de projets comportant un transfert de technologie), comme l'installation de lignes de transmission au Kenya et en Tanzanie, l'électrification rurale en Thaïlande, en Égypte, en Indonésie, au Cameroun et en Côte-d'Ivoire, et la construction de gros barrages hydroélectriques en Inde, au Pakistan, à Madagascar et au Ghana.

78. Les décaissements relatifs au secteur pétrolier et gazier ont également absorbé une part importante de l'aide accordée. Ils se composent d'une part de marges de crédit consenties à l'Inde et au Pakistan au titre du développement et d'autre part d'avances pour la planification d'autres programmes au Bangladesh et à la Barbade.

79. Le Canada s'intéresse de plus en plus aux énergies renouvelables et à la production énergétique à petite échelle; l'un de ses principaux moyens d'intervention à cet égard est le Programme de coopération industrielle de l'ACDI. En tout, quelque 80 projets très divers ont été financés en 1982 dans plus de 30 pays en développement, pour un décaissement total d'environ $6 millions.

80. Dans notre Mémoire de 1981, nous signalions un certain nombre d'initiatives prises par le CRDI dans le domaine de l'énergie, notamment à la suite de la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables (UNERG), tenue à Nairobi en août 1981. Le Centre a ainsi créé un groupe consultatif international, composé de chercheurs éminents et de dirigeants de pays en voie de développement.

Le mandat de ce Groupe de recherche énergétique (GRE) comprend:

- la conduite d'enquêtes sur les recherches et la technologie énergétiques des pays industrialisés, l'évaluation de leur utilité pour les pays en développement, l'étude des conditions de transfert de ces techniques et la détermination des applications qui auraient le plus de retombées intéressantes pour le tiers monde;

- l'évaluation des compétences dont disposent d'ores et déjà les pays en développement ou sur lesquelles ils pourraient compter pour assurer l'exécution, le financement, la diffusion et l'exploitation de programmes de recherche et de développement dans le domaine de l'énergie;

- la définition d'objectifs prioritaires de recherche et d'application d'après le bilan des ressources établi antérieurement et l'analyse de ces priorités avec les dirigeants nationaux, les chercheurs et toutes les autres parties intéressées.

Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (PCAI)

81. Le mandat de PCAI est d'aider les pays en développement qui doivent importer leur pétrole à réduire, voire éliminer cette dépendance par la mise en valeur de leurs propres ressources pétrolières et gazières. La Société participe par exemple à des campagnes de prospection pétrolière et gazière, effectue des études préliminaires et connexes, et dispense assistance et formation techniques dans les domaines de la prospection, de l'exploitation et de la production de pétrole. Ces activités entrent dans le budget de l'aide au développement. En 1982, PCAI a pris des engagements d'un montant total de 511,1 millions (voir tableau VIII-1, note 2), qui se ventilent de la façon suivante:

Barbade: L'aide technique et administrative apportée par PCAI à ce pays vise à aider la National Petroleum Corporation à évaluer les ressources de l'île en hydrocarbures, à accroître le potentiel de récupération et à relever le taux journalier de production de pétrole.

Jamaïque: PCAI aide la Petroleum Corporation of Jamaica à faire l'inventaire des ressources pétrolières sous-marines de la Jamaïque en effectuant des relevés sismiques supplémentaires et en procédant à une interprétation intégrée des données, notamment à un retraitement des renseignements géophysiques disponibles.

Sénégal: PCAI procède actuellement à l'évaluation d'un bassin situé dans l'Atlantique au large des côtes sénégalaises. Outre la révision des données de prospection existantes, elle effectuera divers sondages sismiques sous-marins.

Tanzanie: Dans le cadre d'un projet de coopération avec la Tanzania Petroleum Development Corporation, PCAI doit évaluer les ressources potentielles de la Tanzanie en hydrocarbures grâce, entre autres, au forage d'un puits sous-marin.

iii) Coopération technique et ressources humaines

82. L'épanouissement des ressources humaines est l'un des trois grands volets du programme canadien d'aide au développement. En mettant l'accent sur l'être humain à la fois comme moyen et comme fin du développement, il vise à accroître le bassin de compétences techniques

Tableau IX-2

Décaissements d'APD bilatérale dans le secteur de l'énergie, par sous-secteur, 1981-1982 et 1982-1983

Sous-secteur	1981		1982	
	$ M	%	$ M	%
Planification énergétique (y compris la formation en gestion et en entretien)	2,6	2,2	3,3	2,7
Production énergétique	20,5	17,7	18,9	15,6
Transport et distribution d'électricité	73,9	63,8	62,9	52,0
dont: Électrification rurale	20,8	17,9	17,4	14,3
Pétrole et gaz	16,6	14,3	33,2	27,4
Autres	2,3	2,0	2,9	2,4
TOTAL	115,9	100,0	121,2	100,0

Source: ACDI

Tableau IX-3

Décaissements d'APD bilatérale dans le secteur de l'énergie selon la région géographique, 1981-1982 et 1982-1983

Région	1981		1982	
	$ M	%	$ M	%
Amériques	7,9	6,8	10,3	8,5
Afrique anglophone	48,4	41,8	60,0	49,5
Asie	45,2	39,0	45,1	37,2
Afrique francophone	14,4	12,4	5,8	4,8
TOTAL	115,9	100,0	121,2	100,0

Source: ACDI

des pays du tiers monde, à venir en aide aux laissés-pour-compte de la croissance économique et à satisfaire les besoins essentiels des populations dans le but d'accroître leur productivité et d'améliorer leur sort. L'assistance technique - soit l'envoi d'experts canadiens et la formation de spécialistes locaux - est ici un instrument de progrès important; elle peut être fournie aux pays bénéficiaires sur une base bilatérale, multilatérale ou spéciale.

Recrutement et sélection des coopérants

83. En 1982, 645 experts canadiens (720 en 1981) ont participé aux projets bilatéraux de l'ACDI; 64 p. 100 (59 p. 100 en 1981) d'entre eux avaient été engagés directement par des organisations canadiennes ayant passé contrat avec l'Agence.

Leur répartition par région géographique s'établit ainsi:

Région	1981	1982
Amériques	13,0	14,0
Afrique anglophone	34,0	31,0
Asie	11,0	13,0
Afrique francophone	42,0	42,0
TOTAL	100,0	100,0

84. Le tableau IX-4 présente la répartition sectorielle de ces coopérants au cours des trois dernières années. Si l'on observe de légers déplacements d'un secteur à l'autre pendant cette période, trois domaines - ressources renouvelables, éducation et énergie, transports et communications - conservent toujours une place prédominante, comme le voudrait, au reste, l'orientation générale de la stratégie canadienne de coopération.

Services aux coopérants

85. Le Centre de préparation des coopérants de l'ACDI offre aux coopérants (qu'ils aient ou non un contrat direct avec le gouvernement) et à leurs familles, ainsi qu'aux coopérants des organismes non gouvernementaux, un vaste choix de programmes et de services pour les préparer à leur séjour à l'étranger et à leur mission de coopération au développement.

86. En 1982, comme auparavant, l'essentiel des ressources du Centre a été consacré aux séances de préparation, mais on s'est parallèlement employé à étoffer les autres services. En tout, 611 coopérants (et leurs familles) de diverses régions canadiennes ont bénéficié d'ateliers de préparation avant leur départ; 72 ont eu droit à un stage d'initiation sur place et 57 personnes ayant terminé leur mission ont participé à un stage-retour au Canada.

Tableau IX-4

Répartition des coopérants
par secteur, 1980-1982

Secteur	Pourcentage 1980	1981	1982
Ressources renouvelables	37,4	29,8	39,0
Éducation	26,9	24,9	20,3
Énergie, transports, communications	17,1	22,5	26,5
Industrie, mines	5,8	8,7	4.9
Administration publique	4,3	5,6	3,2
Planification économique	3,0	4,0	2,9
Commerce, transactions bancaires, tourisme	2,4	2,4	2,0
Santé	1,6	1,2	0,7
Services sociaux	1,5	0.9	0,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Sources: ACDI

87. Le Centre a en outre tenu trois séances de travail, d'une durée de trois jours chacune, sur l'Afrique anglophone, l'Asie et l'Afrique francophone. Rassemblant des représentants de divers pays en développement et des coopérants canadiens, ces ateliers avaient un double but:

- permettre aux fonctionnaires étrangers de mieux comprendre le rôle du coopérant dans le programme d'aide au développement du Canada et les mécanismes de la préparation à la mission;

- les amener à suggérer aux coopérants des moyens de s'adapter plus facilement à la vie dans leur pays de mission.

88. Le Centre fait largement appel aux moyens audiovisuels pour mener ses activités. En 1982, il a par exemple produit des documentaires-diapositives sur un certain nombre de pays, à l'intention des coopérants en partance, de même que des vidéo-cassettes sur les projets de l'ACDI et la communication interculturelle.

89. En collaboration avec les Divisions des programmes géographiques, des ressources humaines et des programmes spéciaux, le Centre de préparation a par ailleurs mis au point un programme pour les coopérants canadiens qui seront envoyés en mission en Chine. Les activités menées dans ce cadre en 1982 sont les suivantes:

- tenue de deux colloques avec des spécialistes de la Chine dans le but de dresser une liste de critères pour la sélection et la formation des futurs coopérants;

- établissement d'une documentation audiovisuelle et écrite pour le Centre de préparation et les cinq centres régionaux du Canada qui recevront les candidatures et fourniront aux postulants des renseignements sur la Chine.

90. En collaboration avec les ambassades canadiennes intéressées, le Centre de préparation a dispensé des cours de langue aux coopérants pour faciliter leur intégration. Outre les coopérants d'Amérique latine, qui doivent apprendre l'espagnol ou le portugais, il a aidé des personnes affectées en Indonésie, en Tanzanie et ailleurs. En tout, quelque 55 coopérants d'Asie et des Amériques ont bénéficié de cours de langue en 1982.

91. Parmi les activités envisagées pour l'avenir, citons: l'ajout de nouvelles langues au programme, l'étoffement des activités déjà en cours et la préparation d'un "dossier-retour" qui aiderait les coopérants à se "réhabituer" au mode de vie canadien.

Formation dans le pays d'origine ou dans un tiers pays

92. Dans le cadre du programme bilatéral de formation, l'ACDI prend en charge un certain nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement de leur propre pays ou d'un autre pays en développement. Le tableau IX-5 présente la répartition de ces stagiaires par région géographique, pour les trois dernières années.

Tableau IX-5

Répartition des stagiaires de l'ACDI recevant une formation dans leur pays d'origine ou dans un tiers pays selon la région géographique, de 1980-1981 à 1982-1983

Région	Pays d'origine			Tiers pays			Total		
	1980-81	1981-82	1982-83	1980-81	1981-82	1982-83	1980-81	1981-82	1982-83
Amériques	6	6	6	299	270	262	305	276	268
Afrique anglophone	4	4	47	38	36	54	42	40	101
Asie	8	8	10	75	57	28	83	65	38
Afrique francophone	222	250	295	63	83	50	285	333	345
TOTAL	240	268	358	475	446	394	715	714	752

Source: ACDI

Tableau IX-6

Répartition des stagiaires au Canada selon la région géographique d'origine, 1982

Région d'origine	Formation scolaire ou universitaire	Formation pratique	Total
Amériques	65	27	92
Afrique anglophone	283	10	293
Asie	21	32	53
Afrique francophone	194	19	213
TOTAL	563	88	651

Source: ACDI

Formation au Canada (les chiffres de 1981 sont donnés entre parenthèses)

93. Toujours au titre de l'aide bilatérale, le Canada a accueilli en 1982, dans ses universités et collèges ou au sein de divers organismes privés, publics ou para-publics 248 (261) stagiaires de pays en développement. De ce nombre 105 (57) venaient d'Afrique francophone, 79 (129) d'Afrique anglophone, 39 (10) d'Asie, et 30 (65) des Amériques.

94. On recensait au total 651 (756) stagiaires de cette espèce au Canada en 1982; 432 (459) n'avaient pas terminé leur formation à la fin de l'année. Le tableau IX-6 présente leur répartition selon le région d'origine.

95. Outre les stagiaires relevant directement de l'ACDI (tableau IX-6), 218 (237) étudiaient au Canada en 1982, grâce au parrainage d'organisations canadiennes ayant passé contrat avec l'Agence. Leur répartition par région d'origine s'établit ainsi:

Amériques	71
Afrique anglophone	54
Asie	16
Afrique francophone	77
TOTAL	218

96. À la demande des Nations Unies et de ses agences spécialisées, le Canada a en outre reçu 113 boursiers des Nations Unies. S'ajoutant au groupe qui était encore en formation au début de l'année, cela a porté à 163 le nombre des boursiers en stage au Canada en 1982, contre 209 en 1981.

b) Autres domaines d'intervention

i) Sylviculture et reboisement

97. Les forêts de la Terre fournissent à l'homme quantité de produits essentiels: combustible, matériaux de construction, nourriture. Or dans un nombre croissant de régions du tiers monde, ces ressources forestières s'épuisent et ne répondent plus aux besoins vitaux de la population. La croissance démographique pousse au défrichement de la forêt et à la mise en culture des terres. Mais en plus de détruire un couvert végétal précieux, elle dégrade le réseau hydrographique souterrain, aggrave les risques d'inondation, réduit la fertilité du sol, et à terme, provoque une désertification et un appauvrissement du milieu qui représentent une perte économique incalculable.

98. Pour préserver l'équilibre entre les multiples fonctions de la forêt (sociale, défensive, productive), il faut d'abord trouver de nouvelles méthodes de gestion forestière, puis amener les populations locales à s'engager résolument dans cette voie, c'est-à-dire créer des programmes

de sylviculture sociaux ou communautaires. C'est la voie que le Canada a choisi pour tenter d'aider les populations rurales à protéger leur milieu de vie. Viennent compléter ce programme de "sylviculture sociale" des activités de formation, de recherche et de reboisement.

99. Au fil des ans, le programme, d'abord cantonné à l'assistance technique, s'est enrichi d'interventions plus directes, dans un cadre bilatéral. Des projets de sylviculture sociale sont maintenant en cours en Inde, au Honduras et au Sénégal. D'autres étaient en préparation en 1982.

100. Certains sont financés par des organisations non gouvernementales - tels les programmes de gestion des boisés villageois à Haïti et au Lesotho; d'autres sont indirectement pris en charge par le Canada dans le cadre d'ententes multilatérales. C'est le cas des activités de reboisement qui sont menées par, entre autres, l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et le Conseil international pour la recherche en agro-foresterie (CIRAF).

ii) Protection de l'environnement

101. Le Canada finance un certain nombre de programmes bilatéraux axés sur la gestion des richesses naturelles et la protection de l'environnement. Il aide notamment des pays en voie de développement à jeter les bases d'un réseau institutionnel consacré à l'écologie; à faire l'inventaire de leurs richesses naturelles et de l'utilisation de leur sol; à gérer leurs ressources marines, forestières, fauniques, botaniques et hydrauliques; à lutter contre les maladies, à assainir l'eau et à améliorer l'hygiène et les conditions générales de vie dans les villes et les villages pour assurer à la population une existence meilleure.

102. Les chiffres sur l'aide bilatérale consentie par le Canada en 1982-1983 montrent qu'une proportion appréciable (environ 12 p. 100) des engagements pris pendant l'année concerne des projets relatifs à l'environnement et aux richesses naturelles. Plus de la moitié de ceux-ci visaient l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et des conditions d'hygiène. La gestion de la forêt et le reboisement figurent également en bonne place.

103. D'une région du globe à l'autre, les projets entrepris varient: dans les Amériques et en Afrique anglophone, c'est sur l'approvisionnement en eau potable que l'accent a été mis; en Afrique francophone, on a surtout financé des projets de foresterie tandis qu'en Asie, l'essentiel des engagements est allé à des projets d'irrigation des cultures.

104. Dans sa programmation bilatérale, l'ACDI tient désormais toujours compte des répercussions écologiques potentielles de ses projets et cherche à en réduire - voire à en éliminer - les effets négatifs. À cette fin, elle a entrepris des démarches pendant l'année pour retenir les services d'un conseiller en écologie du ministère de l'Environnement. Celui-ci aura pour mandat de revoir le mode d'évaluation de l'impact écologique.

Un groupe de travail interministériel a également été créé pour coordonner l'aide et les activités écologiques d'un certain nombre de ministères fédéraux. Par ailleurs, les nouveaux programmes de formation offerts aux fonctionnaires de l'ACDI comportent des ateliers sur les problèmes écologiques.

105. Le Canada a financé en 1982 bon nombre d'institutions multilatérales et non gouvernementales oeuvrant dans les secteurs de l'environnement et des richesses naturelles, souvent dans des domaines qui ne bénéficient guère de l'aide bilatérale, comme le logement et la lutte contre la pollution.

106. En outre, le CRDI a consacré environ 20 p. 100 de son activité à des projets concernant l'environnement ou les richesses naturelles, surtout dans trois domaines: la foresterie, les pêches et la lutte contre les maladies.

iii) Population

107. L'aide directe du Canada aux projets à caractère démographique s'est beaucoup accrue au cours des ans, mais demeure encore aujourd'hui plutôt modeste. Jusqu'à présent, on s'est surtout intéressé aux techniques de planification familiale et à leur diffusion au sein des classes pauvres de la population, sans replacer de façon explicite ce problème dans le cadre plus large du "développement".

108. L'assistance canadienne à ce titre prend les formes suivantes:

- soutien à des organismes multilatéraux comme le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP);
- soutien à des organisations privées reconnues à l'échelle internationale, comme la Fédération internationale du planning familial (FIPF);
- aide bilatérale de l'ACDI, fournie à la demande expresse de pays en développement, mais en tenant compte des sensibilités canadiennes et des contraintes matérielles: études démographiques, assistance technique, et initiation et soutien à des programmes d'hygiène publique;
- encouragement de la recherche concernant certains problèmes liés à la planification des naissances, comme les mécanismes biologiques de la reproduction.

109. En tout, le Canada a consacré quelque $21 millions à ces activités en 1982-1983; de ce montant, le FNUAP a reçu $9,5 millions et la FIPF, $5,4 millions.

110. Il est désormais admis que la "population" constitue moins un secteur d'intervention en soi qu'un ensemble de problèmes aux ramifications extrêmement vastes. Pour vraiment favoriser le développement, les

politiques et programmes démographiques doivent donc être intégrés à l'ensemble des activités d'aide. Cette assistance doit par ailleurs revêtir des formes acceptables pour les divers courants d'opinion tant du pays donateur que du pays bénéficiaire. Conscient de tous ces faits, le Canada a entrepris en 1982 la préparation d'une refonte complète de son activité dans le domaine.

iv) Administration publique

111. Nous avons déjà mentionné[1] que l'assistance en matière d'administration publique fait partie intégrante de la coopération technique offerte par le Canada au tiers monde. Elle prend essentiellement deux formes: la formation de citoyens d'un pays en développement au Canada et l'envoi d'experts canadiens en mission à l'étranger. Au cours des dernières années, cependant, d'autres modes de coopération ont vu le jour.

112. Dans le cadre de son programme de "coopération institutionnelle", l'ACDI apporte par exemple son soutien financier à certains projets de développement international prônés par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), organisme non gouvernemental qui vise, entre autres, à aider les pays en développement à relever la qualité de la vérification dans leur fonction publique et à communiquer aux vérificateurs de ces pays les constats et expériences de leurs collègues canadiens en matière de vérification intégrée, de façon à améliorer le contrôle budgétaire et l'efficacité des dépenses publiques.

113. L'ACDI participe notamment au recrutement des membres, aux programmes d'aide technique et aux colloques régionaux de la Fondation. En 1982-1983, quinze pays d'Afrique, d'Asie, des Antilles et d'Amérique latine ont bénéficié de l'aide de la FCVI, qui a reçu à ce titre environ $350 000.

114. Autre initiative récente (1980-81): le programme "Promotion de la gestion". Il a pour but d'accroître la compétence des gestionnaires des pays en développement, de façon qu'ils puissent faire un usage efficace et productif de leurs ressources et trouver des solutions à l'évolution rapide des besoins de leur société sans sortir de leur contexte économique, culturel et social. Ce programme fait la preuve que le Canada et les pays en développement peuvent travailler la main dans la main à la solution de problèmes de gestion et, notamment, tirer profit de leurs expériences mutuelles.

115. Ce programme s'adresse plus particulièrement aux cadres de haut niveau et aux décideurs de l'administration publique et peut comporter des colloques, des affectations à court terme, des missions et des prix.

---

1. Voir section IX a) iii).

L'argent est versé aux bénéficiaires par l'intermédiaire d'organismes non gouvernementaux du Canada, de la fonction publique ou d'une agence du pays concerné, ou encore d'un organisme international de développement; les activités subventionnées doivent toutefois cadrer avec les buts et objectifs du programme. Au cours de sa première année complète de fonctionnement, soit 1982-1983, le programme a donné lieu à des décaissements de $1,2 million.

v) Aide à la recherche dans les pays en développement

116. La communauté internationale est de plus en plus sensible aux services que peuvent rendre la science et la technologie dans la lutte pour le développement; il importe de répondre aux besoins du tiers monde à cet égard. Dans son rapport de 1969, la Commission Pearson signalait toutefois deux lacunes graves: la pénurie de ressources humaines, qui interdit à ces nations de mener des recherches de leur propre initiative, et la très faible proportion des activités internationales de recherche et de développement qui revient au tiers monde.

117. L'une des grandes contributions canadiennes au redressement de cette situation est le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), fondé en 1970 avec mandat de lancer, d'encourager, d'appuyer et de mener des recherches sur les problèmes des pays du tiers monde et sur l'exploitation des découvertes scientifiques, inventions techniques et autres connaissances pour le progrès économique et social de ses régions. Financé exclusivement par l'État canadien, le Centre est néanmoins un organisme autonome, régi par un conseil d'administration international.

118. Le Centre s'est efforcé de remplir son mandat en collaborant à des projets de recherche définis, conçus, menés et gérés par des chercheurs originaires de pays en développement et travaillant normalement dans leur propre pays. Le CRDI veut en faire financer des recherches appliquées susceptibles de régler certains problèmes de développement constatés par les pays en cause tout en jetant les bases des futures équipes de recherche de ces nations. Là où le besoin s'en fait sentir, il fournit aussi un soutien technique aux chercheurs.

119. Le CRDI a financé quelque 283 projets en 1982-1983, y investissant $45 millions en tout; il a dépensé $2 millions de plus à des programmes de formation [1]. La répartition sectorielle de ce budget s'établit ainsi: agriculture, alimentation et diététique, 40 p. 100; sciences sociales, 24 p. 100; sciences de la santé, 13 p. 100; sciences de l'information, 11 p. 100; projets coopératifs (associant des institutions du Canada et d'un pays en développement à des fins de recherche en collaboration), 8 p. 100; autres, 4 p. 100. Par région géographique, elle se présente ainsi: Amérique latine, 32 p. 100; Asie, 28 p. 100; Afrique, 24 p. 100; Moyen-Orient, 5 p. 100; divers projets (multinationaux et autres), 11 p. 100.

---

1. Depuis sa création, le CRDI a financé plus de 1 600 projets et dépensé près de $280 millions à ce titre.

X) LES FEMMES ET LE DÉVELOPPEMENT

Politique

120. Le Canada a procédé en 1982 à un certain nombre d'interventions en faveur des femmes des pays en développement; toutes s'intègrent dans un objectif global d'accroissement du degré d'autonomie des populations. Pour garantir que son aide touche bien les groupes les plus nécessiteux des pays les plus pauvres, il a adopté cette année une "programmation intégrée" susceptible de relancer la campagne d'aide aux femmes qui a démarré il y a quelques années.

121. Cette nouvelle approche diffère de l'ancienne en ce qu'elle exclut les programmes destinés exclusivement aux femmes et les projets s'adressant uniquement à elles; des recherches récentes ont en effet montré que beaucoup d'opérations de développement dans des secteurs comme l'agriculture, l'énergie, l'utilisation de l'eau, l'hygiène, l'éducation et le logement, avaient été handicapées par le peu d'attention portée au rôle pourtant crucial des femmes dans ces domaines. Il ne suffit donc pas de veiller à ce que les femmes obtiennent une part croissante du "gâteau" économique créé par le développement, il faut également qu'elles participent davantage aux décisions qui orientent le progrès socio-économique lui-même. À cet égard, l'Agence a effectué en 1982 certains travaux préparatoires qui devraient déboucher sur la formulation d'une politique instaurant un meilleur équilibre entre l'efficacité et la justice sociale dans les programmes de développement.

122. Un exemple de cette programmation intégrée nous est donné par le projet de l'ACDI dans la région de Karnali-Bheri, au Népal: une foule d'activités ont été entreprises avec la participation de la communauté, après une étude approfondie, sur place, du rôle des femmes népalaises dans la gestion des fermes et l'agrandissement des domaines agricoles. Les recommandations découlant de ces études ont été mises en application dans des projets nouveaux touchant les soins médicaux primaires en milieu rural, l'irrigation, la conservation, la foresterie et le transport. Dans la mise en oeuvre, l'apport crucial des femmes au développement ainsi que leurs besoins et aspirations dans les domaines visés ont été pris en considération.

123. En 1982, l'ACDI a axé la révision de ses programmes régionaux et nationaux sur les perspectives de développement des ressources humaines et profité de l'occasion pour s'assurer qu'elle tenait suffisamment compte de l'aspect humain dans ces programmes et, plus particulièrement, qu'elle respectait le principe de l'égalité des sexes dans sa planification.

Activités

124. Pour faire suite à une étude spéciale, menée en 1981, sur les retombées des projets des ONG canadiennes sur les femmes, des recherches ont été entreprises dans certains pays en développement. Leurs résultats ont

été annoncés aux représentants des ONG canadiennes lors d'un colloque national et seront largement diffusés par le Conseil canadien pour la coopération internationale, dans une publication à paraître.

125. À l'aide apportée dans le cadre des activités bilatérales viennent s'ajouter un certain nombre de mesures prises en vertu du programme FAM (Fonds administré par la mission) des ambassades et hauts-commissariats du Canada. D'application très souple, le FAM permet de subventionner des projets sectoriels ou multisectoriels particulièrement prometteurs, qui sont en général présentés par des groupes féminins locaux et visent à répondre à des besoins précis des femmes les plus pauvres et à atteindre des objectifs prioritaires pour elles. Certaines missions canadiennes font appel à des spécialistes ou à des ONG canadiennes pour choisir, en collaboration avec des groupes féminins, les projets qui permettraient le mieux aux femmes d'accroître leur propre productivité ou d'élargir leurs compétences monnayables.

126. Comme par le passé, le Canada a contribué aux programmes multilatéraux en faveur des paysannes et de leurs familles; l'UNICEF a ainsi reçu $12 millions et le FNUAP, $9,5 millions. Parallèlement, notre pays a contribué financièrement au fonds de capital et d'emprunt du Women's World Banking, organisme qui peut fournir aux femmes des pays en développement les capitaux et les compétences nécessaires pour se lancer en affaires.

127. Dans le cadre de ses programmes de sensibilisation aux divers aspects du développement socio-économique, l'Agence a par ailleurs soulevé en 1982 la question des femmes et du développement à plusieurs reprises devant les députés canadiens, notamment devant les membres de la délégation à la Conférence des parlementaires de l'hémisphère occidental sur la population et le développement et ceux du Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale; elle a aussi participé aux débats qui ont fait suite au dépôt des recommandations faites par le Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud à propos de la condition féminine dans les pays en développement.

XI. EFFICACITÉ, GESTION ET ADMINISTRATION DE L'AIDE

a) Pratiques et procédures

128. Parallèlement à la réorganisation de ses structures selon le concept de l'"action convergente" (voir ci-dessous), l'ACDI a poursuivi ses efforts en vue de raffiner les modalités d'exécution de ses programmes à l'étranger. Nombre d'études et de propositions visant à améliorer la mise en oeuvre, à réduire les délais, à simplifier les formalités et à supprimer les doubles emplois ont été avancées. Nous ferons état des résultats obtenus en ce sens dans le Mémoire de 1983.

129. À l'intérieur de la nouvelle structure du programme bilatéral, dite structure des "Quatre A", l'ACDI a mis sur pied un important programme - pilote, la "gestion des projets par activité" (GPPA), qui touche environ

20 opérations. Il s'agit grosso modo d'appliquer aux projets visés des méthodes et des concepts de gestion liant le rendement (tel que mesuré par les services rendus) aux dépenses engagées. L'expérience se terminera à l'été de 1984, après quoi l'Agence en évaluera les possibilités d'application à l'ensemble de ses activités.

130. En 1982, l'ACDI a par ailleurs entrepris une révision de son "plan opérationnel", document qui constitue son principal outil de planification et de gestion de projets. Le travail n'était pas encore terminé à la fin de l'année.

131. Enfin, pour essayer de réduire le temps et les ressources consacrés à l'approbation interne des projets bilatéraux tout en garantissant une certaine cohérence qualitative dans la planification, l'Agence va simplifier ses modalités d'examen en 1983. La mise en oeuvre des projets devrait s'en trouver accélérée.

b) Dialogue et ententes en matière de politiques

132. Comme la plupart des pays donateurs, le Canada se voit réclamer de façon de plus en plus véhémente par son opinion publique des preuves que son programme d'aide est vraiment utile aux pays en développement. Attestant de l'importance critique du problème, des groupes de discussion internationaux, tels que le Groupe de travail mixte de la Banque mondiale et du FMI sur les prêts de faveur et le Comité d'aide au développement de l'OCDE lui-même, se penchent actuellement sur la question. Mais l'évaluation n'est pas facile, car l'aide ne représente qu'une faible portion de l'investissement global d'un pays et une part encore plus faible de son PNB. Les résultats obtenus par les pays du tiers monde sont en fait fonction d'une myriade d'autres variables. Comme l'a bien montré le récent rapport de la Banque mondiale sur le développement des pays du Sahel, une bonne part des difficultés tiennent à l'existence de conflits chroniques entre certains objectifs ou programmes sectoriels.

133. De cette sensibilisation nouvelle au rapport entre l'efficacité ultime de l'aide et la situation politique intérieure sont nés les concepts du "dialogue politique" entre pays donateurs et bénéficiaires et de "l'aide conditionnelle". Le dialogue vise à permettre aux deux parties de définir ensemble les politiques de développement qui ont le plus de chances de produire des résultats tandis que l'aide conditionnelle va un peu plus loin en liant les prestations à l'adoption de certaines politiques.

134. Depuis longtemps déjà, le Canada juge implicitement l'efficacité politique des bénéficiaires de son aide, d'abord dans ses critères d'admissibilité, mais plus couramment encore par le choix des programmes ou projets. Ainsi, il ne saurait être question d'accorder à un pays dont la gestion macro-économique paraît médiocre une aide financière très liquide, à des conditions plutôt floues.

135. L'aide alimentaire fournit un bon exemple de ce principe. Avant de s'engager, le Canada s'efforce d'évaluer les retombées potentielles de son apport sur les prix et les marchés du pays bénéficiaire. Il analyse également le sérieux des politiques et programmes agricoles du gouvernement demandeur, non seulement parce qu'il lui faut s'assurer que les importations alimentaires ne risquent pas de décourager la paysannerie locale, mais également parce que ces politiques doivent pouvoir intégrer efficacement l'aide alimentaire aux autres formes de soutien à la production agricole.

136. Une tranche importante de l'aide alimentaire bilatérale du Canada est affectée aux secours aux réfugiés et aux secours d'urgence, mais la part destinée à stimuler le développement agricole ira croissant à l'avenir. Pour ce faire, on offrira par exemple des contreparties financières aux activités de mise en valeur agricole ou encore, on liera les engagements pluriannuels d'aide alimentaire à certaines réformes de la politique alimentaire des pays bénéficiaires. En 1982, le Canada a ainsi conclu des ententes de trois ans avec le Bangladesh et le Mali. La première rattachait l'aide canadienne à une série de mesures politiques visant à accroître la production céréalière locale et à acheminer une part grandissante de l'aide bilatérale canadienne aux paysans les plus pauvres. Dans son entente avec le Mali, le Canada cherchait, comme d'autres donateurs de denrées alimentaires, à faciliter la restructuration du marché céréalier qu'avait amorcée le gouvernement. En 1982, le Canada a également terminé la planification d'une entente pluriannuelle qui prévoie la livraison d'huile végétale (canola) à l'Inde en échange du renforcement de la production et de la commercialisation des oléagineux.

137. Partie intégrante du processus normal de programmation de l'ACDI, les "Revues de programmes nationaux" établissent par ailleurs le bilan des apports du Canada à chacun des principaux bénéficiaires à son aide. Après discussion avec des dirigeants du pays en cause, elles deviennent un élément fondamental du dialogue entre donateur et bénéficiaire, un vaste cadre conceptuel et politique à l'intérieur duquel se dessine la coopération bilatérale. En plus d'en définir les paramètres financiers pour une période de planification de cinq ans, ces revues déterminent, pour les pays en cause, les secteurs économiques prioritaires et les groupes cibles ainsi que les modes d'acheminement, les formes de coopération et les objectifs et conditions de l'aide canadienne.

138. Soucieuse de ne négliger aucun des éléments du milieu politique dans le programme financier et technique qu'elle dresse pour un pays, l'ACDI cherche tous les moyens d'étoffer ses analyses nationales. Ainsi, le concept d'"action convergente" change radicalement toute la planification des programmes nationaux. Alors que par le passé, un programme bilatéral n'était guère que la somme des activités entreprises isolément par les différentes directions générales, désormais, le chiffrage indicatif des projets concernant les "pays de concentration" tient compte de tous les modes d'intervention dont dispose l'Agence.

139. Par rapport à l'investissement total d'un pays en développement, l'aide canadienne demeure modeste. Aussi le Canada privilégie-t-il un renforcement de la coordination internationale entre les donateurs pour ultimement rehausser la qualité du dialogue avec les bénéficiaires. Les initiatives du Comité d'aide au développement de l'OCDE et du groupe de la Banque mondiale et du FMI dont nous avons parlé plus haut vont en ce sens.

c) Aide au titre du soutien des activités

140. Pour être vraiment efficace, l'aide au titre du soutien des activités doit obéir à certaines contraintes; plus précisément, on doit s'assurer au préalable que les bénéficiaires s'efforcent dans une mesure raisonnable de trouver eux-mêmes les ressources nécessaires et de prendre des mesures spéciales pour résoudre les problèmes constatés.

141. Il n'existe évidemment pas de panacée aux multiples problèmes de fonctionnement - frais récurrents, formation, etc. Les initiatives restreintes qui permettent d'atténuer la portée de quelques-uns d'entre eux ne peuvent en aucun cas être assimilées à une solution définitive.

142. Là où la capacité de production est gravement sous-utilisée, l'ACDI veut investir d'abord dans la modernisation et la remise en état des biens d'équipement. L'Agence axe par ailleurs une grande partie de ses programmes de formation et de son assistance technique sur la poursuite de programmes socio-économiques déjà en place.

143. À l'avenir, elle accordera plus de poids aux frais courants de fonctionnement dans ses évaluations des chances de succès d'un projet. Et, elle prendra en considération à l'étape de la conception les ressources financières et techniques sur lesquelles peut compter le bénéficiaire pour assurer l'exploitation et l'entretien des installations une fois la construction terminée.

d) Financement des dépenses locales et des frais récurrents

144. Tel que mentionné dans des Mémoires antérieurs, il est permis de délier 20 p. 100 de l'aide bilatérale canadienne pour l'affecter au financement des dépenses locales. Ce pourcentage s'appliquant à l'ensemble du programme, l'Agence dispose d'une marge de manoeuvre considérable pour dépanner les gouvernements qui, faute de moyens financiers, ne peuvent réaliser un objectif de développement prioritaire. Dans ces décisions, elle tient compte, entre autres, des principaux objectifs de développement du pays bénéficiaire et de la nature du projet ou programme envisagé.

145. Quand le succès d'un projet de développement en dépend, le Canada peut accepter de financer des frais récurrents, dans la monnaie nationale du pays, mais toujours au coup par coup. Si le problème persiste, l'ACDI chercher alors à en cerner les causes et peut convenir de prolonger son intervention financière pendant une période de transition déterminée, à

condition que les autorités compétentes prennent des mesures. Cela dit, l'"investissement" est assez vaste, et elle accorde régulièrement des fonds au titre de frais qui pourraient être considérés comme récurrents mais requièrent un certain capital humain.

e) Efficacité du programme d'aide

146. Les études menées en 1982 ont essentiellement porté sur la possibilité même de jauger les retombées des programmes nationaux. La question était de savoir si on pouvait vraiment en évaluer les effets de façon concluante étant donné la complexité des milieux d'intervention, le rôle restreint de l'ACDI comme "co-gestionnaire" et "co-initiateur", et la pénurie de bases de données fiables et constituées de manière cohérente.

147. En 1982, l'Agence a entrepris la première révision critique de ses rapports d'évaluation de projets dans le cadre de laquelle elle s'est efforcée de dresser un inventaire des dossiers constitués et d'analyser sur le plan qualitatif les méthodologies d'évaluation employées, pour ensuite cerner les problèmes de gestion récurrents et dégager des leçons utiles de l'information recueillie.

148. Les directions chargées des activités bilatérales ont poursuivi leurs évaluations critiques de programmes nationaux et de projets, amorçant 79 recherches de ce dernier type, dont 58 ont été terminées en 1982-1983. À l'échelon multilatéral, l'Agence a continué à suivre le travail d'évaluation des institutions financières internationales qu'elle soutient. Elle a également procédé au premier examen des activités des organisations non gouvernementales à l'intérieur de ses revues d'évaluation des programmes nationaux.

f) Gestion de l'aide: évolution de l'action convergente

149. Nous avons expliqué dans notre Mémoire de 1981 les fondements et principales composantes de la nouvelle stratégie canadienne dite d'action convergente. Les structures administratives nécessaires ayant été mises en place, elle est entrée officiellement en vigueur le 1er septembre 1982.

150. Elle devrait améliorer l'efficacité générale de l'aide canadienne en mettant l'accent moins sur les structures internes et modes de décaissement traditionnels que sur certaines modalités d'acheminement particulièrement bien adaptées à la population cible. L'opération ne sera certainement pas aisée, car il faut modifier à la fois des pratiques internes et des attentes externes.

151. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives de cette expérience, mais d'ores et déjà, les résultats obtenus montrent que la mise en application sera longue, étant donné la multiplicité des interrelations structurelles et programmatiques en cause; c'est dans cette perspective qu'il faut juger de l'efficacité de cette stratégie.

152. En ce qui concerne la gestion proprement dite de l'aide, la réorganisation du "service extérieur" du Canada (dont nous avons parlé dans notre Mémoire de 1981) place tous les postes des services d'aide sous la tutelle directe du ministère des Affaires extérieures. Leurs titulaires actuels sont pour la plupart d'anciens employés de l'ACDI qui, devenus membres du service extérieur du Canada, relèvent désormais de l'ambassadeur ou du haut-commissaire représentant le Canada dans le pays de mission; c'est lui qui rend compte au président de l'ACDI de l'exécution du programme d'aide placé sous sa responsabilité.

XII. LE SECTEUR PRIVÉ ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

a) Coopération industrielle

153. Mettant en oeuvre une vaste panoplie d'instruments en vue d'amener les entreprises privées canadiennes à participer au développement des pays du tiers monde, le programme de coopération industrielle offre des incitatifs à la création d'entreprises en participation ou d'autres formules de collaboration susceptibles, entre autres, de stimuler les transferts de technologie vers les pays en développement.

154. En principe, les initiatives prises dans ce cadre sont suscitées par le secteur privé. Mais en 1982, suite à certaines expériences menées l'année précédente, un projet plus "interventionniste" lancé par l'Agence elle-même a été bien accueilli par les secteurs public et privé. Il vise à stimuler la coopération entre des entreprises industrielles du Canada et de certains pays en développement par le moyen de missions et d'expositions sur les transferts technologiques.

155. Pareilles initiatives servent à mettre en contact les entreprises avec d'éventuels associés du tiers monde. Les sociétés canadiennes peuvent ainsi manifester leur intention d'investir dans un pays en développement et de faire étalage des technologies qu'elles seraient en mesure d'implanter à l'étranger dans le cadre d'une association économique quelconque - entreprise en participation, contrat de licence ou de gestion. En 1982, des expositions se sont tenues à Singapour, au Brésil et en Colombie tandis que des missions ont visité l'Inde, le Maroc et le Cameroun.

156. En 1982-1983, l'ACDI a versé quelque $20 millions à plus de 275 entreprises canadiennes pour financer les études de faisabilité et des analyses préparatoires, ainsi que des projets de transfert ou de développement technologique.

b) Organisations bénévoles

157. La coopération avec les organisations non gouvernementales (canadiennes et internationales) forme une part importante et croissante du programme d'aide au développement du Canada.

158. Le Programme des ONG de l'ACDI se caractérise par sa souplesse et sa capacité d'innovation supérieures à celles des programmes bilatéraux classiques; il a aussi l'avantage de mobiliser à des fins de développement toute la gamme des services et compétences du secteur non gouvernemental. Conçu pour aider les Canadiens à lancer des initiatives de coopération sur une base d'égalité avec des citoyens de pays en développement, il permet par ricochet de sensibiliser la population canadienne aux problèmes du développement.

159. Pour l'exercice financier 1982-1983, le Programme des ONG a versé $63,6 millions à quelque 174 organisations canadiennes qui ont réalisé 2 177 projets dans environ 115 pays en développement. Les ONG s'intéressent prioritairement à l'éducation, au développement communautaire, aux problèmes de santé et de population, et à la production agricole.

160. Par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales internationales (ONGI), le Canada participe en outre aux activités d'aide au développement de divers organismes internationaux à but non lucratif. À base de subventions et de dons, le programme des ONGI n'a guère évolué en 1982, si ce n'est qu'on a mis davantage l'accent sur l'évaluation de concert avec les organismes en cause. Ainsi, l'Agence a révisé tout le programme de la Fédération internationale de planning familial (FIPF), en vue d'une éventuelle durée de trois ans du programme de financement de cet organisme, qui est actuellement assujetti à un réexamen annuel. En 1982, quelque 67 ONGI se sont partagés les $17,9 millions dépensés dans le cadre du programme.

c) Coopération institutionnelle

161. Pour que l'aide au développement porte fruit, il faut canaliser les efforts de tous les secteurs de la société. Les universités, les collèges communautaires, les entreprises, les syndicats, les coopératives et les bureaux de personnel-ressources disposent tous de gens capables de participer à des projets de développement, non seulement du fait de leurs compétences scientifiques et techniques et de leurs talents en organisation, mais également en raison de leur connaissance du milieu culturel et institutionnel des pays en développement. Le Programme de coopération institutionnelle de l'ACDI vise à favoriser la mise en route de projets coopératifs entre des institutions canadiennes et leurs homologues du tiers monde. En mettant des fonds à la disposition de ces groupes, il contribue à promouvoir toute une gamme d'activités susceptibles de profiter aux deux parties et de renforcer les capacités de développement socio-économique des pays du tiers monde.

162. En 1982-1983, 768 projets touchant toutes les régions du monde et tous les grands secteurs de la coopération au développement étaient en cours; les décaissements de l'ACDI à ce titre se sont élevés à $59,6 millions pendant la période. Environ le tiers des projets financés avaient trait à l'éducation.

Tableau XII-1

Exportations canadiennes vers les pays en développement selon le groupe de revenu, 1981 et 1982

Groupe de revenu[1]	1981		1982	
	$ M	%	$ M	%
Pays à faible revenu	2 087,1	2,5	2 579,2	3,1
Pays à revenu moyen	2 553,6	3,0	2 400,5	2,8
Nouveaux pays industriels	3 087,6	3,7	2 779,1	3,3
Autres pays en développement	74,6	0,1	60,3	0,1
Somme partielle (à l'exclusion des pays membres de l'OPEP)	7 802,9	9,3	7 819,1	9,3
Pays membres de l'OPEP	2 366,2	2,8	2 366,6	2,8
Somme partielle, pays en développement	10 169,1	12,1	10 185,7	12,1
Autres pays	73 642,3	87,9	74 348,9	87,9
TOTAL	83 811,4	100,0	84 534,6	100,0

Source: Statistique Canada, Exportations - Commerce de marchandises, 1982, publication n° 65-202 au catalogue.

1. Voir les définitions du tableau VIII-2.

Tableau XII-2

Importations canadiennes en provenance des pays en développement selon le groupe de revenu, 1981 et 1982

Groupe de revenu[1]	1981		1982	
	$ M	%	$ M	%
Pays à faible revenu	530,1	0,7	478,6	0,7
Pays à revenu moyen	1 429,8	1,8	1 122,1	1,7
Nouveaux pays industriels	4 121,0	5,2	3 908,6	5,7
Autres pays en développement	23,1	...	16,8	...
Somme partielle (à l'exclusion des pays membres de l'OPEP)	6 104,0	7,7	5 526,1	8,1
Pays membres de l'OPEP	5 613,9	7,0	3 035,7	4,5
Somme partielle, pays en développement	11 717,9	14,7	8 561,8	12,6
Autres pays	67 763,8	85,3	59 364,3	87,4
TOTAL	79 481,7	100,0	67 926,1	100,0

Source: Statistique Canada, Exportations - Commerce de marchandises, 1982, publication nº 65-203 au catalogue.

1. Voir les définitions du tableau VIII-2.

... Montant négligeable

XIII. COMMERCE AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

a) Évolution récente des exportations et importations

163. De 1981 à 1982, le volume global des exportations du Canada au tiers monde n'a guère varié, la légère croissance des livraisons aux pays à revenu faible ayant été équilibrée par des baisses dans toutes les autres catégories (tableau XII-1).

164. La récession économique mondiale a eu des effets plus marqués sur le niveau des importations canadiennes. Les pays en développement, et notamment les pays de l'OPEP, ont en effet vu leurs exportations au Canada régresser de façon radicale. En tout, les importations canadiennes ont fléchi de plus de 14 p. 100 entre 1981 et 1982 (tableau XII-2).

b) Mesures d'ouverture des marchés

165. Le Canada a pris diverses mesures en vue d'élargir son "système généralisé de préférence" (SGP). Depuis sa mise en place, en 1974, la liste des produits en bénéficiant s'est considérablement allongée. Tout dernièrement, le budget fédéral de novembre 1981 a entièrement détaxé les importations des PLMA couvertes par le SGP.

166. Par l'intermédiaire du "Bureau de promotion du commerce" (BPC) créé en 1980, le Canada aide en outre les pays du tiers monde à accroître leurs exportations à destination du Canada. Financé par l'ACDI, le BPC est cependant complètement indépendant du gouvernement canadien. Parmi les moyens qu'il prend pour intensifier les échanges commerciaux des pays en voie de développement avec le Canada, citons:

- des colloques d'information visant à aider les représentants diplomatiques dans leurs efforts de marketing;
- des services d'aide à la planification et à l'exécution de missions commerciales;
- le repérage d'acheteurs canadiens potentiels pour les produits de pays en développement;
- la diffusion d'information sur des types de production susceptibles d'intéresser les pays en développement;
- des invitations à participer à certaines expositions commerciales canadiennes;
- des conseils pour améliorer la qualité des produits exportés.

POOR

QUALITY

ORIGINAL